



La acción humanitaria en 2012-2013: instalados en la crisis

Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria
Madrid, noviembre de 2013



.Índice.

.Presentación.

La acción humanitaria en 2012-2013: instalados en la crisis



Elaborada por **Francisco Rey Marcos**
y **Jesús A. Núñez Villaverde,** Codirectores del IECAH.

En 1994 se produjeron por toda la geografía española importantes y, para muchos, sorprendentes manifestaciones y movilizaciones ciudadanas a favor de una mayor dedicación de fondos públicos para la solidaridad internacional con las personas empobrecidas o afectadas por crisis humanitarias: la campaña a favor del 0,7%. Las calles se llenaron de personas que, por vez primera, pedían una mayor participación de nuestro país en la cooperación internacional y un mayor compromiso con el desarrollo del sur del planeta. Céntricas avenidas de las grandes ciudades se poblaron de tiendas de campaña y las acampadas del 0,7% han quedado como imagen, como icono, de estas movilizaciones.

Fuera de nuestras fronteras aquellas movilizaciones se observaron con atención, pero también con indisimulada sorpresa. ¿Por qué los españoles se movilizaban y pedían entonces algo que la Asamblea General de Naciones Unidas había aprobado en los años 60? ¿De dónde surgía esa motivación ciudadana en clave de solidaridad internacional? Conviene recordar que en los primeros años de la década de los noventa vivimos algunas de las crisis humanitarias más graves del siglo XX y que la guerra de los Balcanes o, sobre todo, el genocidio de Ruanda (también en 1994) marcaron la atención de la opinión pública internacional. A todo ello se unió una creciente toma de conciencia sobre la enorme injusticia de las relaciones Norte-Sur, en años marcados por las consecuencias de la deuda externa ("deuda eterna") sobre muchos países de África, Asia o América Latina. A pesar de las esperanzas iniciales, se comenzaba a sospechar que la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría no iban a traer por sí solos los cambios que se demandaban para aspirar a un mundo más justo, más seguro y más sostenible. Todos esos elementos, entre otros muchos, explican el porqué de aquellas movilizaciones.

Pero, más allá de la creciente conciencia sobre los problemas globales, **el movimiento a favor del 0,7 reflejaba también un deseo de la ciudadanía española por actuar, de alguna manera, a escala global, superando años de aislamiento y de un papel gregario de nuestro país en el plano internacional**.

El éxito de aquellas movilizaciones fue indudable, como también lo fue su legado —tanto en términos de crecimiento de los presupuestos de cooperación, como de incorporación de nuevos actores (como los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas), de creación de nuevas organizaciones no gubernamentales (ONG) y, sobre todo, de convicción sobre el papel central de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria entendidas como políticas públicas que deben contar con fuerte apoyo ciudadano—. Aún hoy somos tributarios de aquel impulso.

¿Queda algo hoy de aquella movilización ciudadana y de respuesta pública por la solidaridad? Si se analizan crudamente los datos que presentamos en el presente *Informe* la respuesta es clara: **muy poco**. No solo las cifras de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria se han derrumbado en estos últimos años, sino que **los enormes recortes han sido recibidos pasivamente por la ciudadanía, sin apenas crítica alguna fuera del círculo de actores directamente implicados en este campo**. Por ello, en las páginas que siguen no se trata solo de analizar —cosa que, por supuesto, hacemos con rigor— las cifras, la distribución, los logros, la calidad de lo realizado..., sino también de situar ese análisis en el contexto de una opinión pública volcada casi exclusivamente en la preocupación por lo más cercano e inmediato, sin atender suficientemente a los efectos que la profunda crisis sistémica que padecemos tiene más allá de nuestras fronteras. **La sociedad española ha demostrado y sigue haciéndolo, sobre todo cuando se trata de grandes crisis y emergencias, su capacidad de respuesta solidaria. Pero este comportamiento no se complementa adecuadamente con una capacidad sostenida de movilización a favor de la cooperación y de presión a las instituciones para que también lo hagan**.

Precisamente estos días, **tras los devastadores efectos del tifón Haiyan en Filipinas, hemos podido comprobar una vez más esta capacidad de respuesta de la ciudadanía. Lo que contrasta aún más con la escasa reacción por parte del Gobierno para estar a la altura de una emergencia que se produce en uno de los países prioritarios de nuestra cooperación[1].**

Nuestro Instituto surge precisamente a rebufo de las movilizaciones del 0,7, e incluso antes de su creación en el año 2000, a través de otras plataformas e instituciones dinamizamos e hicimos incidencia sobre las cuestiones humanitarias y de construcción de la paz. Desde el año 2003, el IECAH, en colaboración con otras instituciones que forman el **Observatorio de la Acción Humanitaria** —y muy especialmente Médicos Sin Fronteras España (MSF-E)—, realiza el *Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*, que trata de informar sobre la acción humanitaria española e internacional. En este periodo, el IECAH ha ido realizando el seguimiento de la acción humanitaria española e internacional y tratando de influir, mediante la elaboración de propuestas que surgen de los análisis realizados, en la mejora de la calidad de la ayuda que realiza nuestro país.

Como resultado de esta labor, **hemos sido testigos directos de cómo durante unos años la acción humanitaria española ha ido creciendo en fondos, se ha ido dotando de marcos normativos más complejos y adecuados a las necesidades que plantea nuestro mundo y se había ido convirtiendo, poco a poco, en una política pública con apoyo ciudadano y con claros compromisos internacionales**.

Hemos podido constatar, también, **el progresivo crecimiento y fortalecimiento de algunas ONG con capacidades específicas en el ámbito humanitario**. Y lo mismo cabe decir del propio **fortalecimiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de su Oficina de Acción Humanitaria (OAH)**. En paralelo, también hemos visto como **la población española conserva su capacidad solidaria ante grandes catástrofes**, como fueron el tsunami asiático (2004) o el terremoto de Haití (2010) o en los días que cerramos este *Informe*, finales de 2013, el tifón Haiyan en Filipinas. A lo largo de ese periodo entendemos que nuestros informes y el trabajo general que realizamos desde el IECAH han contribuido a estos avances, tanto en el plano público como en el de la sensibilización, información y movilización de buena parte de la sociedad civil organizada.

Por todo ello, **el *Informe* que ahora presentamos —que profundiza en lo que ya se ponía de manifiesto en el anterior— expresa con rotundidad, desde su inicio, que estamos asistiendo al desmantelamiento de la acción humanitaria pública española** y a muchas de las cosas que, con grandes esfuerzos, se habían ido consiguiendo en años pasados. Este *Informe* no es, no puede ser, por tanto, un mero seguimiento de lo realizado en los años anteriores. Pretende ser una **llamada de atención a la sociedad española y a las autoridades sobre el enorme coste social y humano que va a tener sobre las poblaciones vulnerables de muchos lugares del planeta**, la práctica desaparición de la ayuda humanitaria española, al rebufo de los sucesivos recortes en las políticas públicas de carácter social.

Este noveno *Informe*, que realiza el IECAH en colaboración con Médicos Sin Fronteras España, abarca el año 2012 y hace también algunas referencias a lo acontecido hasta ahora en el año 2013. Enfrentados al problema que siempre supone no contar con datos presupuestarios sólidos hasta bien entrado el año siguiente al analizado, nos ha parecido conveniente —como ya hicimos en ocasiones anteriores— no cerrar algunos de los análisis en el año pasado, sino incorporar también algunas consideraciones sobre el actual. Además, conociendo ya las propuestas del gobierno incluidas **en los Presupuestos Generales del Estado para 2014 —que van a suponer acercarnos aún más a la práctica desaparición del componente humanitario de nuestra cooperación—**, entendemos necesario incorporar algunas consideraciones sobre el futuro de esta modalidad de ayuda. Preocupante futuro, sin duda.

[1] La escasa respuesta del Gobierno español a la crisis hizo que diversas organizaciones, entre ellas el IECAH, MSF-E y la CONGDE (Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo), dirigieran una Carta Abierta al Presidente del Gobierno, D. Mariano Rajoy, el 15 de noviembre de 2013. http://congde.org/contenidos/carta-abierta-al-presidente-del-gobierno-d-mariano-rajoy-sobre-la-emergencia-en-filipinas.html

En el contexto de continuación de la crisis, **las cifras de ayuda humanitaria (AH) a escala internacional han experimentado un retroceso.** En un mundo con crecientes y más complejas situaciones de crisis, el llamado "sistema internacional humanitario" está tocando techo.

En el caso español las noticias son aún más inquietantes, ya que las cifras de ayuda humanitaria experimentaron un retroceso considerable y algunas de las reformas emprendidas en materia de gestión, que son muy relevantes, pierden fuerza a ojos vista. Así, en un marco general de enorme recorte en las cifras de AOD durante 2012 y 2013, el sufrido por el componente humanitario es, como analizaremos en las siguientes páginas, todavía mucho mayor. **Pese a los avances en capacidades técnicas y el fortalecimiento de los diversos actores de cooperación, las cifras y el borrador de Presupuestos Generales del Estado para 2014 otorgan un papel marginal e irrelevante a nuestra acción humanitaria, como resultado asimismo de una creciente incomprensión sobre su papel como instrumento de cooperación. La relación adecuada de la acción humanitaria con el conjunto de instrumentos de la cooperación sigue siendo, como se vuelve a poner de manifiesto en estas páginas, una asignatura pendiente de nuestra cooperación.**

En lo que respecta a la estructura del *Informe*, en este caso hemos optado por un enfoque más breve y directo. Consolidamos en este *Informe* el privilegio de contar con un artículo elaborado por los compañeros del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* —entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia—, en el que se analiza en profundidad la respuesta humanitaria internacional durante el año, sus tendencias y sus limitaciones.

El segundo artículo del *Informe* se dedica al análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2012 y, en menor medida, 2013. Para ello, se profundiza en lo realizado por la Administración Central del Estado y, en especial, por parte de la AECID.

El tercer bloque del *Informe* desarrolla desde diversos puntos de vista el análisis de la crisis de Siria, tanto desde el punto de vista de la evolución del conflicto en el plano nacional e internacional, como de las gravísimas consecuencias humanitarias para la población afectada. Si, por un lado, se constata una insuficiente voluntad de la comunidad internacional para lograr una pronta resolución del conflicto y el fin de la violencia, por otro, el creciente flujo de desplazados y refugiados plantea unos retos humanitarios que desbordan, en buena medida, las capacidades de los actores implicados sobre el terreno y repercuten negativamente en la estabilidad de los países vecinos.

Se completa el *Informe* con algunos anexos en los que incluimos una cronología de los principales acontecimientos del periodo, analizado en clave humanitaria, y algunos otros materiales de interés. Asimismo, de modo sintetizado presentamos en sus primeras páginas un resumen ejecutivo, que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad. Este es y ha sido siempre el espíritu del Observatorio de la Acción Humanitaria, aportar constructivamente elementos de estudio y reflexión que contribuyan a la mejora de la acción humanitaria, de modo que pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen: prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación. Siguen siendo, desgraciadamente, malos tiempos para la lírica. Pero aun así, no queremos perder este carácter propositivo que, incluso en épocas de crisis, tienen nuestros informes.

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH, en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras-España y de otras organizaciones. Así, Kerry Smith, Responsable del Programa *Global Humanitarian Assistance* de *Development Initiatives* aborda los aspectos generales de la ayuda humanitaria internacional durante el año. Por parte de MSF-E, su ex Director General y actual Jefe de misión de MSF en Siria, Aitor Zabalgogeazkoa, escribe sobre la situación humanitaria en aquel conflicto con testimonios de primera mano del trabajo humanitario sobre el terreno y sus dificultades. Por parte del IECAH han participado lo que podríamos denominar el "equipo habitual": Jesús A. Núñez Villaverde (Crisis de Siria y cuestiones generales), Celia Agulló (Ayuda humanitaria española y AECID, edición, cronología internacional y cuestiones generales), Diego García Represa (Crisis de Siria). Otros compañeros y compañeras del IECAH, como Camille Nussbaum y Javier Bombín, han aportado sugerencias

y comentarios. La coordinación y dirección general del *Informe* y la elaboración de algunas partes del mismo corren a cargo de Francisco Rey Marcos.

Desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a quienes nos acompañan en la aventura que implica el Observatorio de la Acción Humanitaria, con especial referencia en este caso a Médicos Sin Fronteras-España, coeditor del *Informe*, y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos agradecer la colaboración de las entidades públicas que nos han facilitado sus datos. En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información, y también a la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los informes anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz. Más aún en los actuales momentos.

Francisco Rey Marcos y **Jesús A. Núñez Villaverde –** Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2013

.Resumen ejecutivo.

"El pasado que viene nunca será ya el mismo que el que acaba de irse"

José Manuel Caballero Bonald
Vuelta a empezar



2012 ha sido un año caracterizado por una reducción tanto del número de víctimas mortales como de personas afectadas a raíz de las catástrofes naturales, en comparación con el promedio anual de la década anterior (2002–2011). Estos datos constituyen una buena noticia dado que ponen de manifiesto la ausencia de desastres a gran escala, tales como los acontecidos en 2004, con el tsunami en el Océano Índico, o en 2010, con el terrible terremoto que asoló Haití o las grandes inundaciones en Pakistán. En 2012, Naciones Unidas (ONU) identificó unos 76 millones de personas que necesitaban asistencia humanitaria (en comparación con los 93 millones en 2011).

El año 2013 mantuvo esos patrones, pero la reciente tragedia del tifón Haiyan en Filipinas muestra que fenómenos de este tipo tiene consecuencias cada vez más graves para los países y poblaciones afectadas. La comunidad científica sostiene cada vez con mayor rotundidad la vinculación entre el aumento de la cantidad e intensidad de fenómenos naturales extremos y el cambio climático, causado por las emisiones de CO2 y otros gases de efecto invernadero.

Atendiendo a los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres) y de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres), durante el año 2012 se produjeron 357 desastres naturales de diferente magnitud que dejaron un balance de, aproximadamente, 9.655 víctimas mortales y afectaron a más de 124,5 millones de personas en todo el mundo[1]. De ellas, un 53% resultó afectado por inundaciones, un 27% por sequías y un 16% por tormentas.

Tal y como viene sucediendo años anteriores, Asia fue el continente más afectado con el 40,7% de los desastres de gran magnitud registrados en el año y el 64,5% de las víctimas.

Asimismo, en 2012 se contabilizaron 38 conflictos armados, cifra algo inferior a la de años anteriores[2]. No obstante, y sin perder el sentido de la realidad, dichos enfrentamientos tuvieron un grave impacto sobre la sociedad civil, con incesantes violaciones de sus derechos humanos. Cuatro son los escenarios que protagonizaron tales enfrentamientos, a saber: Siria, Afganistán, Irak y Pakistán. A esto, cabe sumarle la **crisis alimentaria en el Sahel** y la reconstrucción de Haití que dejan latente la urgente necesidad de hacer frente a la respuesta a las crisis con especial atención a los enfoques de Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) y resiliencia, importantes retos de futuro en el marco de la acción humanitaria, entre otros.

En este contexto de continuación de la crisis, **las cifras de ayuda humanitaria (AH) a escala internacional han experimentado un retroceso. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se redujo en un 4% en términos reales**. Esto ha marcado una caída en el gasto por segundo año consecutivo y ha significado el mayor descenso de la ayuda desde 1997.

La respuesta humanitaria internacional (que incluye las contribuciones de los donantes del CAD - OCDE, los donantes no pertenecientes al CAD y las donaciones voluntarias privadas) disminuyó por segundo año consecutivo, tras alcanzar su punto máximo en 2010 (en respuesta a las inundaciones en Pakistán y el terremoto de Haití). **La mayor parte de la caída provino de los donantes del CAD - OCDE, con una reducción desde los 9.620 millones de euros a los 8.584 millones en 2012.**

En 2011 y 2012 hubo el mismo número de llamamientos consolidados (CAP) de la ONU (21) y necesidades de financiación similares: 6.586 millones de euros. En 2012, 4.144 millones de euros de las necesidades de financiación fueron cubiertas y 2.442 millones quedaron sin cubrir. Esto representa **la mayor proporción de necesidades no**

1 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM – DAT.

2 ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), Alerta 2013! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona: Icaria Editorial, enero 2013. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/13/alerta13e.pdf

cubiertas del llamamiento CAP de la ONU en más de una década, con un 37,3%. Tanto los organismos internacionales como la mayoría de los gobiernos nacionales parecen haberse instalado en un notable conformismo, tal y como reflejan las cifras de estos pasados años, sin que se perciba la necesaria voluntad política para reaccionar con vigor ante la crisis en la que estamos sumidos. Casos como el de Siria son un fiel reflejo de lo que decimos. **En un mundo con crecientes y más complejas situaciones de crisis, el llamado "sistema internacional humanitario" está tocando techo.**

En 2012 se percibió la verdadera magnitud de la crisis alimentaria en el **Cuerno de África**, en la que se registraron 257.500 víctimas mortales en Somalia, entre octubre de 2010 y mayo de 2012. Aunque fueron diversos los factores que provocaron la demora en la respuesta, incluyendo las cuestiones de seguridad y las dificultades de acceso, la financiación llegó finalmente demasiado tarde. La **posterior crisis alimentaria en el Sahel recibió una respuesta más rápida y todos los datos indican que se pudieron evitar muchas pérdidas de vidas humanas y que, en conjunto, la actuación internacional fue más adecuada**.

Siria, por su parte, sufre una prolongada y múltiple confrontación violenta y, por otra, una crisis humanitaria sin precedentes en el siglo actual, que afecta a la totalidad de la población y especialmente a unos nueve millones de refugiados y desplazados (un 38% de la población total). **Siria es hoy el conflicto más letal en el mundo.** Según estimaciones creíbles, han muerto al menos 120.000 personas. La cifra es comparable al número de muertos en Irak en los últimos diez años. **La gravedad de esa situación es lo que llevó en junio pasado a la ONU a lanzar el mayor llamamiento de su historia para responder a la emergencia.** La situación política en el campo de batalla apunta a una continuación de la violencia, impulsada por todos los actores combatientes y por quienes los alimentan desde el exterior. Por el camino se ha ido perdiendo la idea de establecer al menos pasillos humanitarios —como propuso en su día Ankara—, que garantizasen la ayuda a la población afectada. Todo queda a la espera, por tanto, de que en algún momento pueda convocarse una conferencia internacional con presencia de representantes del régimen y de la oposición para establecer algún tipo de acuerdo.

Mientras tanto, es evidente que **en el frente humanitario la respuesta de organismos internacionales y ONG es insuficiente y apenas puede paliar algunos de los efectos más negativos del conflicto.** De algún modo, se ha ido instalando entre los medios de comunicación, los gobiernos y las opiniones públicas que el conflicto es irresoluble a corto plazo y que, por tanto, solo queda esperar a que los combatientes terminen por agotarse y lleguen a un acuerdo que ponga fin a la violencia abierta.

Esta crisis sin precedentes requiere un esfuerzo sin parangón para garantizar la ayuda humanitaria. Mes tras mes, miles de sirios mueren o son desplazados. **Cualquier intento de respuesta a esta catástrofe debe priorizar un acuerdo sobre la ayuda humanitaria. Y la respuesta humanitaria debe incrementarse para hacer frente a las enormes necesidades. Las vidas de millones de sirios dependen de ello.**

En el caso español, es un hecho que **el monto de fondos de AOD destinados a la acción humanitaria ha experimentado un gran descenso durante el año 2012, lo que continúa siendo preocupante. Se han imputado como acción humanitaria 72.030.596,28 euros, frente a los 216.222.293 de 2011, o los 356.098.868 de 2010. La reducción respecto de 2011 es de casi un 70% y de un 80% respecto a 2010. Ello supone solo un 4,54% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)**, cifra muy por debajo de la media de otros años y de la media de los donantes, que se sitúa en torno al 10%. España es el país que más ha reducido sus fondos de ayuda humanitaria en estos tres años. Las cifras aún provisionales de 2013 continúan este retroceso y las previsiones para 2014 contenidas en los Presupuestos Generales del Estado no son mejores. Pese a los avances en capacidades técnicas y el fortalecimiento de los diversos actores de cooperación, las cifras y el borrador de Presupuestos Generales del Estado para 2014 otorgan un papel marginal e irrelevante a nuestra acción humanitaria, como resultado asimismo de una creciente incomprensión sobre su papel como instrumento de cooperación.

En este contexto, **la Oficina Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha reorientado su actuación, concentrándose en un número menor de zonas geográficas y focalizando sus áreas de actuación**. El Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 ya incorpora estos enfoques que han sido concretados en el Plan Operativo 2013-2014 de la OAH.

La AECID gestionó algo más de 55 millones de euros en 2012, frente a los más de 120 millones en 2011. De ellos, más del 80% se canalizaron a través de organismos internacionales y solo el 16% a través de ONG, lo que consolida una tendencia preocupante. Gracias a que la AECID pudo contar con fondos remanentes de ejercicios presupuestarios anteriores la reducción no fue aún mayor. Por ello los fondos de 2013, con datos aún provisionales, estarían en poco más de los 40 millones de euros.

Por su parte, el peso de la cooperación descentralizada en materia humanitaria ha seguido reduciéndose, sobre todo el de las entidades locales, con tan solo 1,3 millones de euros, frente a los 12,9 millones de las Comunidades Autónomas.

En conjunto, **el continente africano es el que más ha sufrido los recortes, pasando de más de 87 millones de euros en 2011 a solo 30 millones en el 2012**, precisamente en unos años en los que se han producido grandes crisis alimentarias en el continente.

Los efectos de este gran retroceso se han manifestado con claridad en la **escasa respuesta de la cooperación pública española a los dos últimas graves crisis humanitarias en lo que se identifica como áreas geográficas prioritarias para nuestra cooperación y nuestra acción exterior: Siria y Filipinas.** Por último, la escasa capacidad de reacción, más allá de la retórica, al desastre ocasionado por el tifón Haiyan es la mejor muestra del impacto de estos recortes en la acción humanitaria española.

La cooperación pública española cuenta con la base legislativa, institucional, los medios y capacidades técnicas y profesionales para seguir siendo un actor humanitario reconocido y que aporte su experiencia en muchos contextos humanitarios. Pero la carencia de fondos y la reducción mucho mayor que la de otras modalidades de cooperación, pueden hacer que nuestra ayuda humanitaria sea totalmente irrelevante. Si a esto añadimos la existencia de un grupo de ONG con experiencia y capacidades propias en la materia, y de otros actores e instituciones que pueden sumar sus esfuerzos, sería una irresponsabilidad política tirar por tierra esos esfuerzos.

En cualquier caso, más allá de los recortes presupuestarios que están marcando todo este periodo, los actores humanitarios españoles debemos **fortalecer los lazos con la ciudadanía para recuperar el impulso que la cooperación internacional y la ayuda humanitaria tuvieron no hace mucho.** No solo en la respuesta tras las grandes emergencias sino de modo más cotidiano.

.Capítulo 1.

Tendencias en la financiación humanitaria: la naturaleza cambiante de la respuesta



Capítulo elaborado por **Kerry Smith,** Responsable de Programa *Global Humanitarian Assistance*, Development Initiatives.
Traducido por **Celia Agulló Pastor,** investigadora del IECAH.

1

Introducción

2012 se caracterizó por ser el "año de los desastres recurrentes" y un año relativamente "normal" en términos de crisis y respuesta humanitaria. No aconteció ningún desastre a gran escala en lo que a víctimas mortales se refiere, a diferencia de años anteriores; a saber, el tsunami de Japón, en 2011 y el terremoto de Haití y las inundaciones de Pakistán, en 2010. La magnitud y la gravedad de la crisis en Siria aumentaron a finales de año, intensificándose en 2013. En 2012, Naciones Unidas (ONU) identificó unos 76 millones de personas que necesitaban asistencia humanitaria (en comparación con los 93 millones en 2011).

En 2012, el efecto global de la crisis financiera se hizo visible en los presupuestos de ayuda de algunos gobiernos donantes, lo que derivó en el recorte de gastos y en la reducción de programas de ayuda. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se redujo en un 4% en términos reales. Esto ha marcado una caída en el gasto por segundo año consecutivo y ha significado el mayor descenso de la ayuda desde 1997 (salvo 2007, que supuso el fin de las operaciones de condonación de la deuda). En un período de estrictas medidas de austeridad, la atención se ha centrado especialmente en los productos, los efectos y en los resultados tanto humanitarios como de desarrollo, con iniciativas de transparencia que, poco a poco, van ganando terreno.

No es sorprendente que la respuesta humanitaria internacional se redujera, de forma considerable, en 2012 y se caracterizara por una disminución significativa de las contribuciones por parte de los miembros del CAD - OCDE, aproximadamente en un 11% o 1,4 mil millones de dólares desde 2011. Hubo reducciones considerables en los gastos de Estados Unidos (483 millones de dólares), Japón (371 millones de dólares) y España (232 millones de euros). Así, la ayuda humanitaria española experimentó, en 2012, un retroceso significativo, representando tan solo un 0,02% de su ingreso nacional bruto y el equivalente a 5 dólares por ciudadano. Pese a que la ayuda humanitaria por parte de los miembros del CAD - OCDE disminuyó, las contribuciones de otros actores (como, por ejemplo, los donantes no pertenecientes al CAD) amortiguaron la reducción global de la financiación humanitaria derivada de los gobiernos. Turquía fue el cuarto mayor gobierno donante en materia de ayuda humanitaria ese mismo año, con una aportación de más de mil millones de dólares.

Aunque hubo un menor número de personas que precisó asistencia humanitaria en 2012, las necesidades económicas de los llamamientos consolidados de la ONU (CAP, por sus siglas en inglés) siguen siendo similares a los niveles de 2011: 8,9 mil millones de dólares. Sin embargo, el año pasado se registró el mayor porcentaje de necesidades no cubiertas durante más de una década, con tan solo el 62,7% de necesidades financiadas. En 2013, Naciones Unidas lanzó su mayor llamamiento hasta la fecha, solicitando 4,4 mil millones de dólares para Siria a través del Plan de Respuesta de Asistencia Humanitaria para Siria (SHARP, por sus siglas en inglés) y el Plan de Respuesta Regional (RRP, por sus siglas en inglés).

Dicho esto, 2012 marcó un cambio significativo en la forma en que la comunidad humanitaria financia y responde a las crisis humanitarias a largo plazo, con el lanzamiento de un llamamiento CAP de la ONU de tres años para Somalia, el primero de este tipo. No obstante, a pesar de que la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD), la preparación y la resiliencia han ido cobrando mayor peso en el sector, las inversiones siguen siendo desproporcionadamente bajas, con menos del 5% de ayuda humanitaria de los donantes del CAD - OCDE dedicada a la prevención y preparación ante desastres en el año 2011.

2
La financiación humanitaria se está reduciendo pero, ¿están los “nuevos” actores llenando ese vacío?

*f*1
Respuesta humanitaria internacional, de 2007 a 2012 (en miles de millones de USD)

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del CAD - OCDE y el FTS de OCHA ONU, así como datos del GHA sobre contribuciones voluntarias privadas.

Nota: Los datos sobre las contribuciones voluntarias privadas para el año 2012 constituyen una estimación preliminar (para más detalles, véase la sección Datos & Guías del informe elaborado por el GHA). La información del CAD para los gobiernos donantes en 2012 también es preliminar.

La respuesta humanitaria internacional (que incluye las contribuciones de los donantes del CAD - OCDE, los donantes no pertenecientes al CAD y las donaciones voluntarias privadas) disminuyó por segundo año consecutivo, tras alcanzar su punto máximo en 2010 (en respuesta a las inundaciones en Pakistán y el terremoto de Haití). La mayor parte de la caída provino de los donantes del CAD - OCDE, con una reducción de 13,0 mil millones a 11,6 mil millones de dólares en 2012. Por el contrario, la ayuda humanitaria de los gobiernos donantes no pertenecientes al CAD, pese a que oscila con el paso del tiempo, se ha más que duplicado pasando de 798 millones de dólares en 2011 a 1,4 mil millones de dólares en 2012 (principalmente por una contribución de más de mil millones de dólares procedente de Turquía).

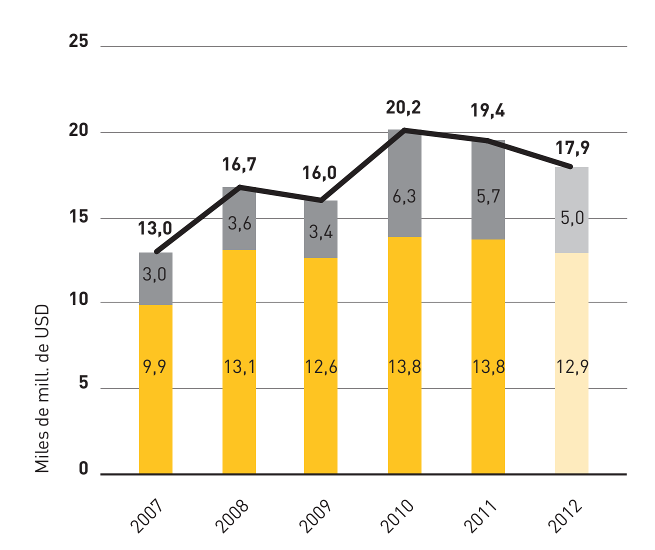
*f*2
Ayuda humanitaria de gobiernos fuera del grupo del CAD - OCDE, entre 2002 y 2012 (en millones de USD)

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU y el CAD – OCDE.

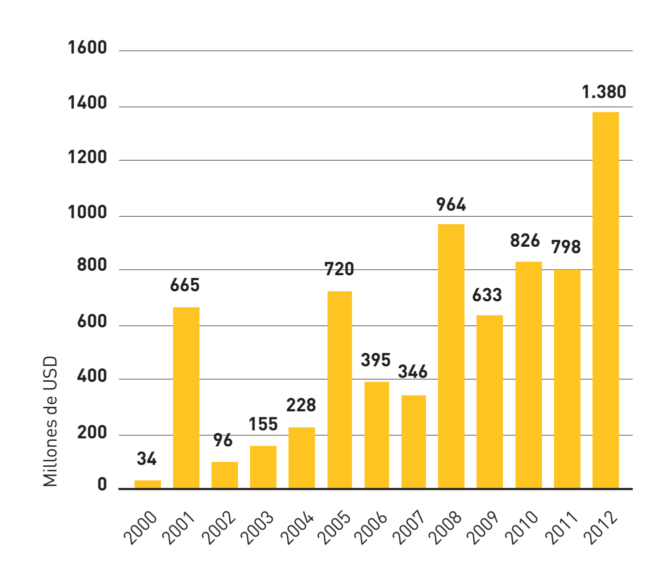
La ayuda humanitaria de la mayoría de los gobiernos donantes se redujo y de algunos disminuyó de forma notable: España recortó su ayuda humanitaria a la mitad, Japón en un 38% y Estados Unidos en un 11%. Sin embargo, éste último sigue siendo el mayor donante de ayuda humanitaria por volumen, proporcionando 3,8 mil millones de dólares en 2012 y un 29% de toda la ayuda humanitaria de los gobiernos. Mientras que Estados Unidos aportó el mayor volumen, Luxemburgo y Suecia fueron los más generosos en términos de asistencia humanitaria como una parte del ingreso nacional bruto (INB), contribuyendo en un 0,16% y 0,14% respectivamente.

Turquía aportó poco más de mil millones de dólares (0,13% de su riqueza nacional), situándola como cuarto mayor gobierno donante ese año, después de Estados Unidos, de las instituciones de la UE (1,9 mil millones de dólares) y de Reino Unido (1,2 mil millones de dólares). Es probable que una gran parte de la asistencia humanitaria de Turquía en 2012 fuera dirigida a la región circundante debido a la creciente crisis siria que azota la zona. Asimismo, es posible que se gaste una cantidad significativa para dar cobijo a refugiados en el país.











Los 30 gobiernos donantes más importantes de la ayuda humanitaria internacional, 2012

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del CAD - OCDE, el FTS de OCHA ONU, el Banco Mundial y UNDESA.

Nota: Para los países cuyos datos de AOD no están disponibles para el año 2012, se han utilizado los pertenecientes al último año. Para Brasil, China y Rusia, la AOD hace referencia a flujos similares y son datos correspondientes a 2011. Los datos de Brasil son de 2009.

La financiación de los donantes privados aumentó notablemente en 2010 antes de caer de nuevo en 2011, pero no se redujo tanto como los niveles anteriores a 2010.

En un contexto global cambiante, el sistema humanitario evolucionará con diferentes actores que asumirán nuevas áreas de responsabilidad y jugarán un papel más importante en la respuesta y la financiación a las crisis humanitarias. Las contribuciones voluntarias privadas así como la financiación procedente de los donantes fuera del grupo del CAD – OCDE (incluyendo los donantes de los Estados del Golfo y las economías emergentes, tales como Turquía) pueden realmente ir encaminadas, en cierto modo, a subsanar las deficiencias derivadas de la reducción de la financiación de los gobiernos de los donantes “tradicionales”.



País	Ayuda humanitaria internacional, 2012, millones dólares	Porcentaje de ayuda humanitaria internacional, 2012	Ayuda humanitaria internacional por ciudadano, 2012, dólares	Ayuda humanitaria internacional como porcentaje del total de AOD, 2012	Ayuda humanitaria internacional como porcentaje del INB, 2012
Estados Unidos	3.805	29,4%	12	12,7%	0,02%
Instituciones UE	1.880	14,5%	n/a	10,0%	n/a
Reino Unido	1.167	9,0%	18	8,6%	0,05%
Turquía	1.039	8,0%	14	41,1%	0,13%
Suecia	784	6,1%	82	14,5%	0,14%
Alemania	757	5,9%	9	5,4%	0,02%
Japón	606	4,7%	5	5,7%	0,01%
Canadá	521	4,0%	15	9,2%	0,03%
Noruega	509	3,9%	101	10,7%	0,10%
Australia	442	3,4%	19	8,1%	0,03%
Países Bajos	426	3,3%	25	7,2%	0,05%
Francia	408	3,2%	6	3,2%	0,01%
Suiza	374	2,9%	47	11,7%	0,05%
Dinamarca	315	2,4%	56	10,9%	0,09%
Italia	312	2,4%	5	11,1%	0,01%
España	230	1,8%	5	11,0%	0,02%
Bélgica	220	1,7%	20	9,0%	0,04%
Finlandia	185	1,4%	34	13,2%	0,07%
Irlanda	137	1,1%	30	15,9%	0,08%
Arabia Saudí	90	0,7%	3	5,1%	0,02%
Luxemburgo	74	0,6%	142	16,4%	0,16%
Austria	61	0,5%	7	5,2%	0,01%
Brasil	54	0,4%	0,3	0,5%	0,003%
Rusia	50	0,4%	0,3	8,4%	0,003%
EAU	42	0,3%	5	4,5%	0,01%
Nueva Zelanda	40	0,3%	9	9,1%	0,03%
Catar	36	0,3%	19	n/a	0,02%
Grecia	33	0,3%	3	9,4%	0,01%
China	27	0,2%	0,02	1,5%	0,0004%
Portugal	25	0,2%	2	4,1%	0,01%

3 ¿Dónde se han destinado los fondos?

En 2011, uno de los años que cuenta con datos más exhaustivos, el 27% de la respuesta internacional fue dirigida solo a tres receptores: Pakistán, Somalia y, por último, Cisjordania y la Franja de Gaza. Japón se situó como el sexto mayor receptor, con 600 millones de dólares en la respuesta al tsunami en la región de Tohoku, en abril de 2011. Somalia, por su parte, experimentó el mayor incremento de ayuda humanitaria internacional de 2010 a 2011 (851 millones de dólares), mientras que Haití registró el mayor descenso, ya que la respuesta de emergencia al terremoto que sacudió el país en 2010 fue disminuyendo (2,6 mil millones de dólares). La ayuda humanitaria internacional a Pakistán se redujo en 769 millones de dólares en 2011.

f4

Los 10 principales receptores de la ayuda humanitaria internacional, 2011 (en millones de USD)

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del CAD - OCDE y el FTS de OCHA ONU.

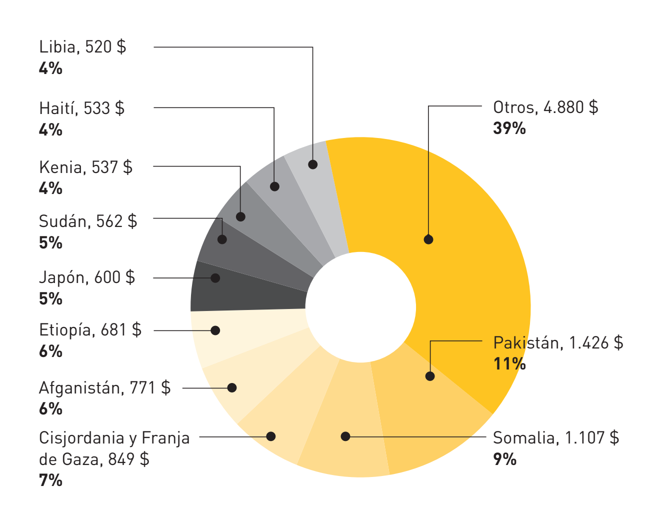
En 2013, la crisis de Siria comenzó su segundo año de conflicto. En el momento de la redacción del presente artículo, más de 100.000 personas fueron asesinadas y más de 1,9 millones de refugiados sirios fueron registrados por ACNUR. Este mismo año, la ONU lanzó su mayor llamamiento hasta la fecha, solicitando 4,4 mil millones de dólares para la citada crisis.

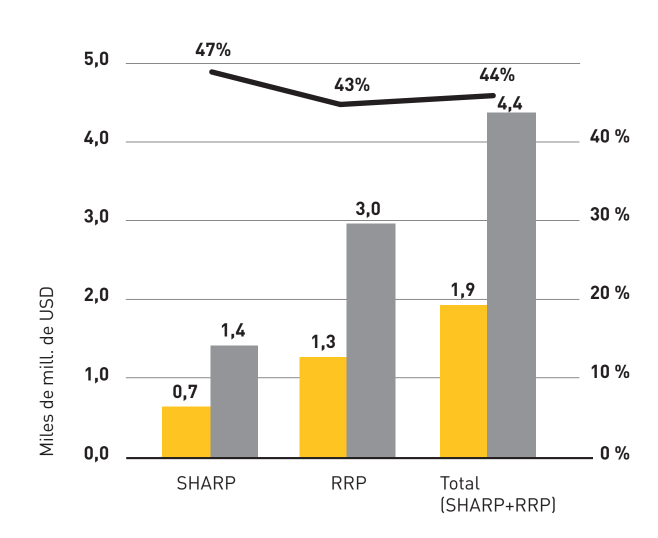
Sin embargo, el llamamiento de Siria no está incluido dentro del llamamiento CAP de la ONU, ya que los CAP implican una estrecha colaboración con los gobiernos de los países afectados por una crisis, lo cual no es posible con el régimen sirio. En su lugar, Naciones Unidas ha establecido dos grandes fondos: el Plan de Respuesta de Asistencia Humanitaria para Siria (SHARP) para aquellas personas que se encuentran en el interior del país y el Plan de Respuesta Regional Siria (RRP) para los refugiados en la región. Las solicitudes de financiación incluyen 3,0 mil millones de dólares para SHARP y 1,4 mil millones dólares para RRP. En conjunto, a día de hoy, se ha financiado un 44% de SHARP y RRP.

f5

Financiación de SHARP y RRP, 2013

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.





4 El mayor porcentaje de necesidades no cubiertas en más de una década

El CAP de la ONU constituye el mayor llamamiento anual para la financiación humanitaria. No obstante, tan solo representa una parte del total de las solicitudes globales de financiación: solo se incluyen las crisis consideradas de alta prioridad, y no todas las necesidades de financiación en una crisis quedan contempladas en un llamamiento. En 2011 y 2012 hubo el mismo número de llamamientos CAP de la ONU (21) y necesidades de financiación similares: 8,9 mil millones de dólares. En 2012, 5,6 mil millones de dólares de las necesidades de financiación fueron cubiertas y 3,3 mil millones de dólares no. Esto representa la mayor proporción de necesidades no cubiertas del llamamiento CAP de la ONU en más de una década, con un 37,3%.

f6 Porcentaje de las necesidades cubiertas y no cubiertas de los llamamientos CAP de la ONU, entre 2000 y 2012

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU.

Los llamamientos más importantes en 2012 fueron para Sudán del Sur, Sudán y Somalia, cada uno con las solicitudes revisadas de más de mil millones dólares. La diferencia entre los llamamientos CAP mejor y peor financiados el año pasado siguió siendo bastante grande: por ejemplo, se financió el 86% del llamamiento para Zimbabue, en comparación con solo el 38% para Liberia.

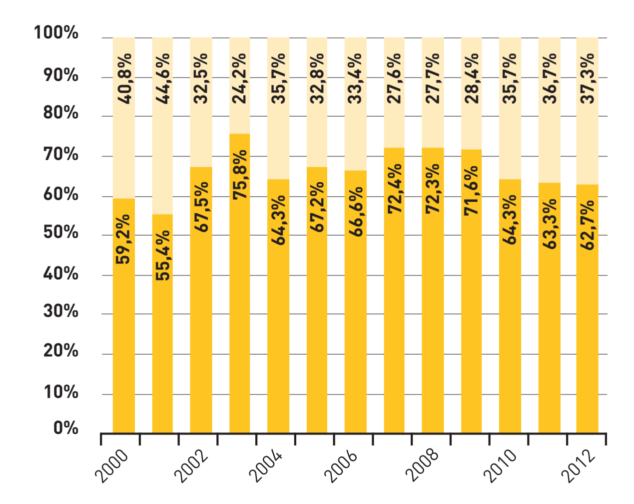
Las solicitudes de financiación para 2013 están centradas principalmente en Somalia y Sudán del Sur. En 2013 Somalia fue objeto de un llamamiento CAP de tres años de duración, con necesidades de 1,3 mil millones de dólares para el primer año. Como se mencionó anteriormente, una de las crisis humanitarias actuales más trascendentes a nivel internacional, el conflicto en Siria y las crisis de los refugiados en los países vecinos, no está incluida dentro del llamamiento CAP de la ONU.

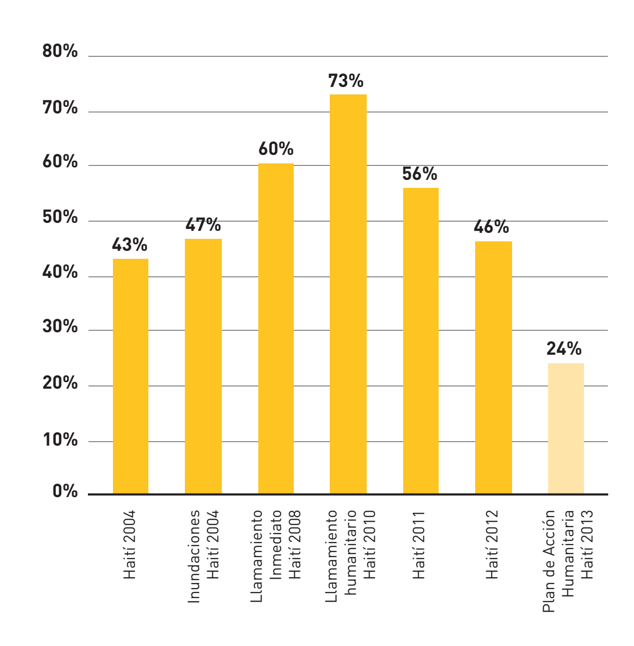
Haití ha experimentado una caída significativa de las necesidades cubiertas dentro del llamamiento CAP de la ONU, desde el terremoto de 2010, pasando del 73% al 46% en 2012. Es evidente que fue un donante "mimado" (donor darling) durante solo un año y una vez que se desvió la atención mediática tras el terremoto, la financiación para las necesidades del momento y las actividades transitorias/de recuperación no se materializaron en grandes volúmenes.

f7 Porcentaje de necesidades cubiertas, llamamientos CAP para Haití entre 2004 y 2013

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU

Nota: Los datos para 2013 están incompletos





5 Inversiones a largo plazo, la reducción del riesgo y la construcción de la resiliencia

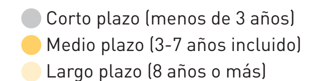
Se pretende que la asistencia humanitaria sea "por naturaleza a corto plazo y desarrolle actividades en el período inmediato posterior a un desastre". Sin embargo, en realidad, la mayor parte de la ayuda se destina a países sacudidos por la pobreza crónica, que sufren desastres recurrentes y que han estado recibiendo ayuda humanitaria durante varios años. En la última década, ha habido un gasto de más de 10 mil millones de dólares en ayuda humanitaria en Sudán, lo que supone una inversión significativa. No obstante, debido a la naturaleza de la financiación humanitaria, se ha presupuestado dentro de los horizontes de planificación a corto plazo. El siguiente gráfico muestra que la mayoría de los receptores de la ayuda humanitaria oficial reciben asistencia "a largo plazo"; es decir, una proporción por encima de la media de la AOD de estos países se presenta en forma de ayuda humanitaria y reciben financiación durante ocho años o más de los últimos 15 años. Un porcentaje relativamente pequeño de los receptores de ayuda humanitaria entra dentro de la categoría "a corto plazo", y reciben financiación durante tres años o menos.

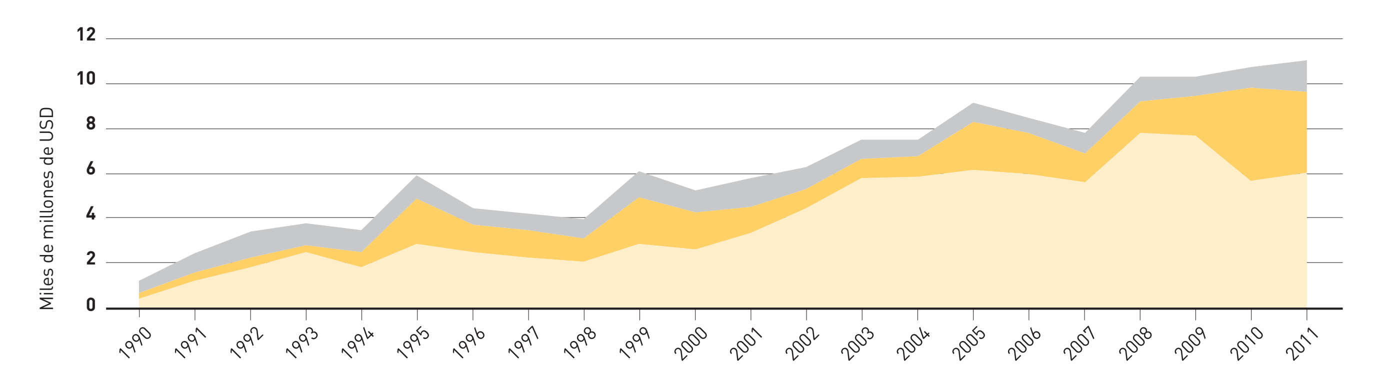
f8

Receptores de ayuda humanitaria oficial a corto, medio y largo plazo de los donantes del CAD, entre 1990 y 2011 (en mil millones de USD)

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del CAD – OCDE.







f9

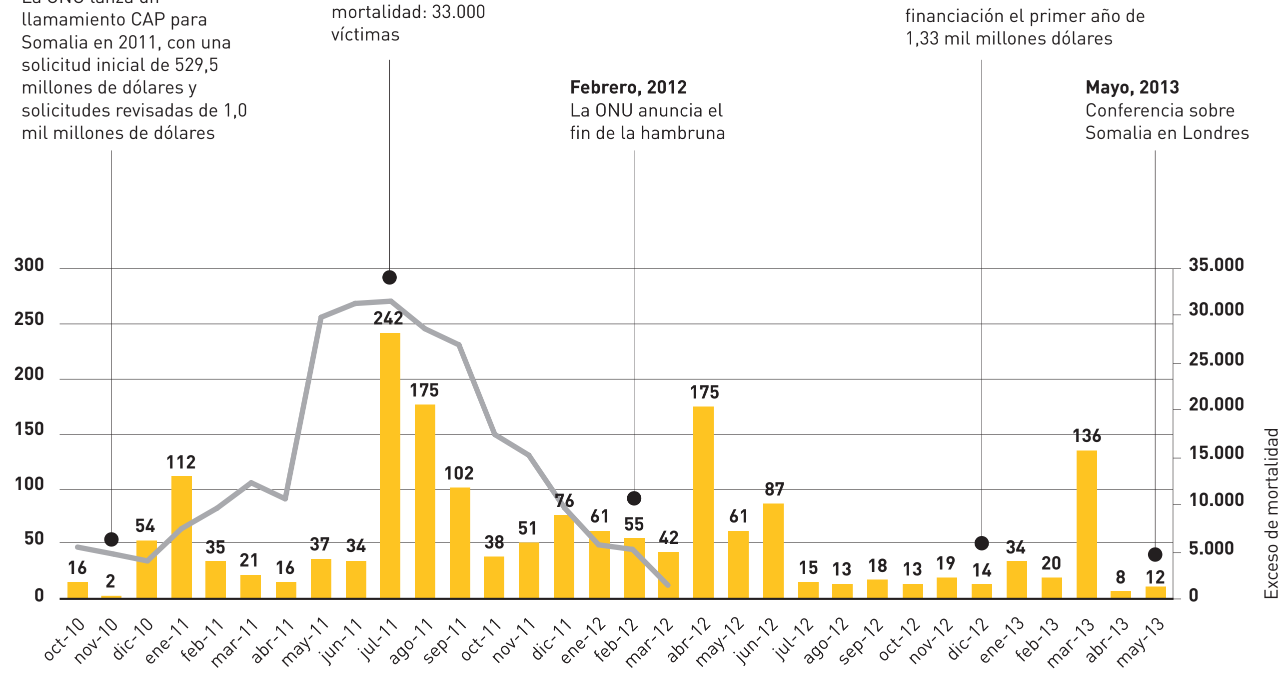
Financiación para el llamamiento CAP de la ONU para Somalia y exceso de mortalidad en el país, desde octubre de 2010 a mayo de 2013

Fuente: Development Initiatives, elaborado con datos del FTS de OCHA ONU, FEWS NET y FSNAU.

En 2012 se percibió la verdadera magnitud de la crisis alimentaria en el Cuerno de África, en la que hubo un exceso de 257.500 víctimas mortales en Somalia registradas entre octubre de 2010 y mayo de 2012. Aunque fueron diversos los factores que provocaron la demora en la respuesta, incluyendo las cuestiones de seguridad y las dificultades de acceso, la financiación llegó finalmente demasiado tarde. El siguiente gráfico muestra los picos de financiación (julio de 2011) al llamamiento CAP de la ONU para Somalia, que se inició en noviembre de 2010, coincidiendo con un pico en exceso de mortalidad.

Pese a que la ayuda humanitaria tiene como objetivo salvar vidas y ser por naturaleza a corto plazo, va dirigida a los mismos lugares y a las mismas personas año tras año. Resulta de vital importancia adaptar los enfoques a largo plazo para minimizar el riesgo y la vulnerabilidad de aquellos que sufren una crisis, y es cierto que se están realizando algunos progresos.
Por ejemplo, el llamamiento CAP de la ONU para Somalia (2013 - 2015) presenta una planificación de tres años y constituye un gran avance en la búsqueda de una financiación humanitaria más previsible, que hace especial hincapié en la construcción de la resiliencia.





La reducción del riesgo de desastres y la preparación se han convertido en un elemento cada vez más común de la política de los donantes. La resiliencia es también especialmente relevante en las agendas políticas de muchos gobiernos donantes, y es considerada como un enfoque que puede abordar la vulnerabilidad y la pobreza, hacer frente a la fragilidad y minimizar el riesgo. Un estudio reciente constató que durante un período de 20 años en Kenia, cada dólar gastado en resiliencia ante desastres resultó en un ahorro de 2,90 dólares en forma de reducción de gasto humanitario, se evitaron pérdidas y se ganó en términos de desarrollo (Economía de la Respuesta Temprana)[1]. A pesar de que el gasto en prevención y preparación ante desastres de los donantes del CAD - OCDE experimentó un incremento de 412 millones de dólares en 2010 a 532 millones en 2011, todavía representa solo el 4,7% del total de sus contribuciones humanitarias.

No está claro que haya un amplio conocimiento de las inversiones de este sector y es probable que no se reporte la financiación.

6
Fortalecimiento de la respuesta: transparencia, tecnología y una mejor información

En la actualidad no hay información precisa sobre la cantidad de dinero que se entrega en respuesta a las crisis por parte de todos los proveedores de fondos de ayuda humanitaria. El cuadro está incompleto: las contribuciones realizadas a veces se reportan y otras veces no. Esta falta de datos suficientes limita nuestra comprensión de lo que ocurre en el sistema, dificultando por ello nuestra capacidad de medir productos y resultados. Una información de mejor calidad reportaría la toma de decisiones sobre la asignación de recursos basada en la evidencia. Dicho esto, se están emprendiendo una serie de proyectos, como la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés), que están trabajando con socios tales como el FTS de OCHA ONU para estandarizar la información sobre financiación humanitaria, de manera que se pueda desagregar y georeferenciar, así como que sea oportuna y comparable.

La tecnología está cambiando la forma en la que la comunidad humanitaria responde e informa sobre las crisis, logrando una mayor participación de los beneficiarios en la identificación de necesidades. Los datos digitales constituyen una gran oportunidad para adquirir un conocimiento más exhaustivo y en tiempo real de lo que está ocurriendo, de forma que pueda complementar las fuentes tradicionales de información. Los teléfonos móviles están facilitando la transmisión del impacto de las crisis humanitarias y contribuyen a valorar el alcance de las necesidades. A modo de ejemplo, cabe destacar la aplicación para socorro móvil Trilogy Emergency Relief (TERA, por sus siglas en inglés), un sistema de alerta temprana habilitado para el teléfono móvil que ha enviado más de 100 millones de mensajes a 3,3 millones de personas en Haití desde que el terremoto sacudió el país, con recomendaciones importantes sobre el brote de cólera y la planificación de la preparación ante el huracán Sandy. Asimismo, los teléfonos móviles están empoderando a los beneficiarios para acceder y emplear el dinero en la adquisición de artículos que cubran sus necesidades reales a través de programas de transferencia de efectivo.

A su vez, el uso de Twitter como medio de comunicación en las crisis humanitarias ha crecido de forma sustancial en los últimos años. Hubo 300.000 tweets por minuto durante el tsunami en Japón en 2011. En 2012, se enviaron 20 millones de tweets en cinco días en respuesta al huracán Sandy en Estados Unidos. Sin embargo, cabe tener en cuenta que, para amplios sectores de la población de los países más pobres, el coste de los contratos de teléfonos móviles y de la conexión a Internet sigue siendo prohibitivo, sin olvidar la deficiente calidad del servicio disponible.

1 The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia, 2012. http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67330/Econ-Ear-Rec-Res-Full-Report_20.pdf

7 La ayuda humanitaria es solo una parte del cuadro

Para las personas vulnerables y afectadas por la crisis humanitaria, lo importante no es quién proporciona el dinero o cómo los fondos se distribuyen, sino cuánta ayuda hay disponible, cuándo llegará y si va a satisfacer las necesidades básicas. Los resultados del "Proyecto Escuchemos"[2] mostraron que a ninguno de los entrevistados le preocupaba si la asistencia era considerada desde un punto de vista humanitario o de desarrollo. Si bien no cabe duda que la ayuda humanitaria es un recurso esencial destinado a salvar las vidas de las personas que sufren una crisis, ésta tan solo representa una pequeña parte de todos los recursos disponibles. Existen otros flujos que permiten a la gente salir de la pobreza, tales como el gasto en seguridad, ingresos nacionales, financiación privada y remesas. Según proceda, se debería adoptar un enfoque más holístico en el humanitarismo: uno a largo plazo, que rastree las entradas y salidas financieras y aproveche todos los recursos disponibles. Resulta de vital importancia que la vulnerabilidad y la pobreza crónica sean tratadas al mismo tiempo, ya que son codependientes y están inextricablemente vinculadas.

2 Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid, 2012. http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/book/time_to_listen_pdf_Pdf1.pdf

.Capítulo 2.

La acción humanitaria española en 2012 y 2013



Capítulo elaborado por **Celia Agulló Pastor**
(Investigadora del IECAH) y **Francisco Rey Marcos**
(Codirector de IECAH)

1
Introducción

La acción humanitaria pública española comenzó a experimentar un gran retroceso en los años 2010 y 2011 que ha continuado durante 2012 y 2013. Si en la década anterior las cifras de ayuda humanitaria habían ido incrementándose progresivamente, el inicio de la crisis económica ha ido teniendo efectos letales sobre este instrumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que se ha reducido en cifras mayores que el conjunto. Y las previsiones para 2014, pese a un leve crecimiento, no son muy buenas. De hecho, como veremos en detalle, algunos gastos humanitarios han sido posibles en estos años porque quedaban ciertos remanentes no gastados de años anteriores. Remanentes que desaparecerán en 2014.

En el año 2013 inició su andadura el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 y, aunque finalmente se consiguió una redacción aceptable y de cierta continuidad respecto a los avances anteriores, las cifras de los recortes son tan grandes que la buena voluntad de muchos de los gestores de la ayuda humanitaria española no parece que vaya a ser suficiente para el mantenimiento digno de este instrumento de nuestra cooperación. El desplome de la cooperación descentralizada y la concentración de los fondos privados en unas pocas, cada vez menos, ONG especializadas, unido al retroceso en la atención ciudadana, salvo en las grandes emergencias, no son buenas señales para el futuro.

Los efectos de este gran retroceso se han manifestado con claridad en la escasa respuesta de la cooperación pública española a los dos últimas graves crisis humanitarias en las que se supone son áreas geográficas prioritarias para nuestra cooperación y nuestra acción exterior: Siria y Filipinas. La escasa capacidad de reacción, más allá de la retórica, al desastre ocasionado por el tifón Haiyan es la mejor muestra del impacto de estos recortes en la acción humanitaria española.

1.1
Aterrizando a la realidad

La financiación de los donantes del CAD de la OCDE aumentó en mil millones de dólares en 2010 —aumento que se debió al incremento en el gasto dirigido a las principales crisis en Haití y Pakistán— y después volvió a caer 266 millones de dólares hasta los 12 mil millones de dólares en 2011. La financiación de otros gobiernos no pertenecientes al CAD de la OCDE aumentó en 156 millones de dólares en 2010 y disminuyó en 229 millones de dólares en 2011. 2012 ha sido un año caracterizado por una reducción tanto del número de víctimas mortales como de personas afectadas a raíz de las catástrofes naturales, en comparación con el promedio anual de la década anterior (2002 – 2011). Estos datos constituyen una buena noticia dado que ponen de manifiesto la ausencia de desastres a gran escala, tales como los acontecidos en 2004 con el tsunami en el Océano Índico o en 2010, con el terrible terremoto que asoló Haití o las grandes inundaciones en Pakistán.

Atendiendo a los datos del CRED (Centro de Investigación sobre Epidemiología de los Desastres) y de la UNISDR (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres), durante el año 2012 se produjeron 357 desastres naturales de diferente magnitud que dejaron un balance de, aproximadamente, 9.655 víctimas mortales y afectaron a más de 124,5 millones de personas en todo el mundo[1]. De ellas, un 53% resultó afectada por inundaciones, un 27% por sequías y un 16% por tormentas. Tal y como viene sucediendo años anteriores, Asia fue el continente más afectado con el 40, 7% de los desastres de gran magnitud registrados en el año y el 64,5% de las víctimas.

Asimismo, en 2012 se contabilizaron 38 conflictos armados, cifra algo inferior a la de años anteriores[2]. No obstante, dichos enfrentamientos tuvieron un grave impacto sobre la sociedad civil, con incesantes violaciones de sus derechos humanos.

1 Pueden consultarse los informes del CRED en www.cred.be. En ellos se incorporan los criterios para la inclusión en la base de datos de desastres EM – DAT.

2 ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), *Alerta 2013! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz,* Barcelona: Icaria Editorial, enero 2013. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/13/alerta13e.pdf

Cuatro son los escenarios que protagonizaron tales enfrentamientos, a saber:
Siria, Afganistán, Irak y Pakistán, con Somalia, Palestina o Colombia como crisis humanitarias de larga duración. A esto, cabe sumarle la crisis alimentaria en el Sahel y la reconstrucción de Haití que dejan latente la urgente necesidad de hacer frente a la respuesta a las crisis con especial atención a los enfoques de RRD y resiliencia, importantes retos de futuro en el marco de la acción humanitaria, entre otros.

La crisis siria, que analizamos en detalle en otras páginas, ocasionó una cierta respuesta tanto en 2012 como en 2013 por parte de la cooperación española, pero de ningún modo del alcance de crisis anteriores. Los datos de 2013, aunque provisionales, muestran una continuación de esta tendencia, pero un agravamiento del impacto de fenómenos como el tifón Haiyan en el archipiélago filipino.

2
Panorama de la acción humanitaria española en 2012 y 2013

El brutal recorte de los fondos dedicados a acción humanitaria ha marcado estos dos años y ha supuesto un gran paso atrás en el peso de nuestra cooperación en el mundo. El gobierno no ha considerado la política de cooperación como una prioridad y la reducción porcentual de los recortes en esta materia han sido mayores, incluso, que en otras políticas sociales. Solo ahora, y vinculado con los intentos de nuestro gobierno de formar parte del Consejo de Seguridad de la ONU en el año 2015, el presidente Rajoy ha puesto énfasis en sus discursos en la ONU en la importancia de la cooperación e, incluso, ha presumido de los avances de los años anteriores... en el periodo del presidente Zapatero.

Estos recortes de los fondos del gobierno central, unidos a los de la cooperación de las Comunidades Autónomas, han tenido un impacto muy grande sobre las poblaciones afectadas por desastres o conflictos en zonas tradicionales de presencia de organizaciones españolas. Y sobre las propias organizaciones que habían dado importantes pasos hacia su madurez y su profesionalización.

2.1
El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2012

El PACI 2012 ha sido el último instrumento de planificación anual de este tipo, al haberse decidido que pase a realizarse de forma bianual, pues la coincidencia de diversos documentos de planificación con contenidos muy similares no ha aportado gran cosa a la claridad de nuestra cooperación. La decisión, por tanto, puede parecer razonable pero disminuye aún más el seguimiento y control parlamentario de la cooperación. La discusión de los PACI y sus informes de seguimiento ha sido siempre una oportunidad de debate sobre estas materias en el Parlamento que se disminuye a partir de ahora.

En cualquier caso, este último PACI incluía solo unas líneas sobre la acción humanitaria, al final del documento y con un carácter marginal.

> La reducción del presupuesto en lo tocante a la ayuda humanitaria ha obligado a la Oficina de Acción Humanitaria a reducir el número de contextos en los que la Agencia trabaja. Durante el año 2012, España centrará sus esfuerzos en mantener su presencia en aquellos contextos en los que, siguiendo el principio de reparto de tareas, resulte un donante esencial, así como donde ningún otro donante pueda asumir su papel en caso de una retirada de nuestros fondos, centrándonos en programas de ayuda humanitaria en África del Oeste, América Latina, el área mediterránea y Filipinas, así como respondiendo a las emergencias sobrevenidas en la medida en que España disponga de recursos y de valor añadido.

Fuente: Apartado IV.6 del PACI de 2012

Por vez primera, se explicitan las áreas geográficas prioritarias, lo que, aunque vaya en dirección diferente a otros documentos de la ayuda humanitaria española de carácter más universalista, no deja de ser razonable en los momentos actuales. En efecto, aunque la ayuda humanitaria no debe ser dirigida por criterios exclusivamente geográficos, sí parece oportuna una cierta concentración de recursos en ciertas áreas donde, por experiencia e implantación, se pueda dar un cierto valor añadido, y siempre en coordinación con otros donantes.

2.2 Plan Director 2013 – 2016

El proceso de elaboración del Plan Director sirvió para corregir algunas de las deficiencias de los borradores iniciales que ya habíamos mencionado en el Informe anterior, y la versión finalmente aprobada puede considerarse suficiente para definir el papel que la acción humanitaria debería jugar en nuestra cooperación. Finalmente, el apartado de acción humanitaria se incorpora en el "qué vamos a hacer" y no el "cómo lo vamos a hacer", en el punto II.7 "Responderemos a las crisis humanitarias con calidad".

El IECAH participó muy activamente en las propuestas de corrección del Plan Director y en los seminarios realizados al respecto. Algunas de las cuestiones más destacables del Plan Director serían:

> 70. La Acción Humanitaria española reafirma su compromiso con los principios humanitarios de independencia, humanidad, neutralidad e imparcialidad, así como las Directrices de Oslo, los Principios y Buenas Prácticas de Donación Humanitaria y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. La AH española buscará, tanto su aplicación en su propia política y programas de cooperación como su promoción en el contexto español (otras administraciones públicas y actores privados) y en los foros internacionales.
>
> 71. En general, la AH española se articulará esencialmente en torno a:
>
> - Una respuesta basada en necesidades humanitarias y no por otros criterios (políticos o de prioridad geográfica) priorizando la intervención en favor de poblaciones en base a su vulnerabilidad.
> - El impulso de la protección de las víctimas y de la aplicación del DIH.
> - La promoción de la protección del espacio humanitario.
> - La asunción de la coordinación y liderazgo de la AH prestada por cualquier administración pública del estado (de ámbito nacional, autonómico y local).
> - La asunción de un rol de facilitador de procesos que refuercen la ayuda humanitaria.
> - En aquellos escenarios que sea necesario, la cooperación española utilizará el enfoque VARD como modo de mejorar la coherencia de actuaciones y el establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda.

En definitiva, el Plan Director 2013-2016 no ha supuesto grandes cambios respecto a documentos previos y, aunque no concede una gran importancia a esta modalidad de ayuda, tampoco toma decisiones en contra de los consensos alcanzados anteriormente y reflejados en compromisos internacionales. Puede, por tanto, considerarse como un marco suficiente que deberá ser concretado en materia de cifras.

2.3 Qué nos dicen las cifras[3]

Es un hecho que el monto de fondos de AOD destinados a la acción humanitaria ha experimentado un gran descenso durante el año 2012, lo que continúa siendo algo preocupante. **Se han imputado como acción humanitaria 72.030.596,28 euros frente a los 216.222.293 de 2011 o los 356.098.868 de 2010. La reducción respecto de 2011 es de casi un 70% y de un 80% respecto a 2010. Ello supone casi un 4,54% del total de la AOD, cifra muy por debajo de la media de otros años y de la media de los donantes que se sitúa en torno al 10%**. De ellos, unos 55.592.058,00 euros (según documento datos OAH) se han canalizado a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Algunos de esos fondos son remanentes de ejercicios presupuestarios anteriores.

La acción humanitaria, como vemos, ha experimentado una reducción mayor que el conjunto de la AOD, lo que no parece encontrar fácil justificación.

3 La información ha sido extraída del llamado "volcado" de datos de la AOD 2012 que elabora la SGCID (anterior oficina de la DGPOLDE).

f1

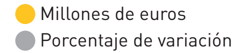
Evolución de la AOD neta española (período comprendido entre 2005 y 2012)

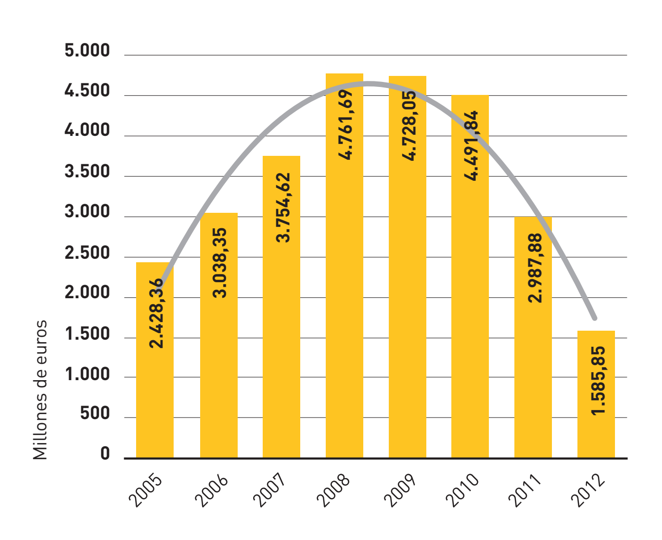
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En este contexto de fuerte reducción de la AOD, el componente humanitario, como se ha dicho, se ha reducido en un porcentaje superior al resto con algunos cambios también en los patrones de canalización de los fondos. En cuanto a los canales de distribución de la ayuda, vemos que han sufrido un retroceso por igual, de unos 45.000.000 de euros cada uno, siendo la cooperación multibilateral la más afectada, con 54.891.761,98 euros.



Año	Millones de euros	Porcentaje de variación
2012	1.585,85	-46,92%
2011	2.987,88	-33,48%
2010	4.491,84	-5,00%
2009	4.728,05	-0,71%
2008	4.761,69	26,82%
2007	3.754,62	23,57%
2006	3.038,35	25,12%
2005	2.428,36	22,34%







AOD española destinada a acción humanitaria por canales de distribución

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En lo que respecta a la distribución por sectores del CAD, según la tabla que aparece a continuación, sería la siguiente:



Canal	2011	2012	Variación 2011-2012
Bilateral	75.736.605,00	29.352.470,26	-46.384.134,74
Multibilateral	95.485.688,00	40.593.926,02	-54.891.761,98
Multilateral	45.000.000,00	2.084.200,00	-42.915.800,00
Total	216.222.293,00	72.030.596,28	-144.191.696,72

Cifras en euros

f3

Distribución de la ayuda por sectores CAD y canales de distribución

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Dicha información debe tratarse, desde nuestro punto de vista, con cautela debido a la falta de precisión, en muchas ocasiones, por parte de las entidades públicas a la hora de completar los datos que sirven para el "volcado" (base de datos consolidada de la DGPOLDE), en especial en materia de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) y en tareas de rehabilitación. En todo caso, se observa un claro componente emergencista, frente a una escasa atención a las actividades relacionadas con la reconstrucción y rehabilitación, así como a la RRD.

En este sentido, pese al progreso normativo y conceptual conseguido a partir de la aprobación del Marco de Acción de Hyogo (MAH) en 2005, así como la consecuente consolidación del término RRD, observamos que su aplicación práctica e incorporación como eje transversal al conjunto de la cooperación al desarrollo sigue siendo deficiente y, por ello, corre el riesgo de que sea vista como algo exclusivo de la acción humanitaria y no como un elemento que, como dice el MAH, debe incorporarse en todas las políticas de desarrollo.

Respecto a la distribución geográfica de la ayuda humanitaria tendríamos:



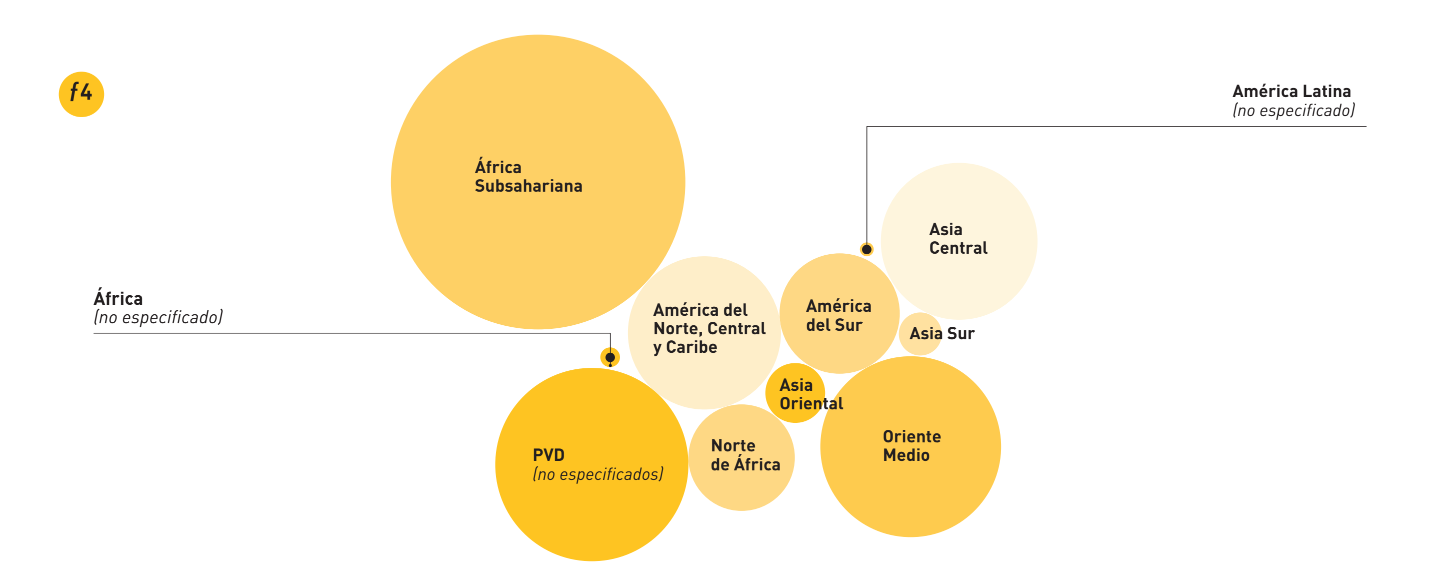
Acción humanitaria en 2012 por áreas geográficas

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Si bien somos conscientes del gran desafío al que se enfrenta la cooperación española en unos momentos de fuerte restricción presupuestaria, llama la atención la considerable disminución de fondos que ha experimentado África con respecto al año anterior, dada la situación de inseguridad alimentaria extrema a la que se enfrentó el continente en 2012. No obstante, destacamos los esfuerzos realizados por parte de la cooperación española a la hora de aplicar un enfoque de resiliencia dirigido a las poblaciones vulnerables del Cuerno de África y la región del Sahel (África Subsahariana) con la finalidad de aumentar las capacidades de respuesta de las comunidades ante las crisis humanitarias y que se computó, en su caso, como cooperación al desarrollo.



Sectores CAD	Bilateral	Multibilateral	Multilateral	Total en euros
Ayuda de emergencia	15.990.876,42	37.868.926,02	2.084.200,00	55.944.002,44
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	7.741.053,54	2.500.000,00	0,00	10.241.053,54
Prevención de desastres	5.620.540,30	225.000,00	0,00	5.845.540,30
Total	29.352.470,26	40.593.926,02	2.084.200,00	72.030.596,28



2.3.1 Distribución por organismos implicados

Como podemos observar en el cuadro, prácticamente la totalidad de la ayuda humanitaria de la Administración pública central española ha sido gestionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) con un 99,9%, y el Ministerio de Defensa con tan solo un 0,02%. Como se analizará en el apartado dedicado a la acción humanitaria de la AECID, la mayor parte ha sido canalizada por la Agencia (55 millones de euros aproximadamente).

*f*5

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes de la Administración General del Estado y vías de canalización (2012)

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

De forma más exhaustiva, tendríamos:

2.3.2 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Es el Ministerio el que canaliza la mayor parte de la ayuda en 2012, con 57.689.197,48 euros, pese a que su perfil se reduce de forma drástica respecto a los 207.499.017 euros de 2011. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y la mayoría de las partidas de la multibilateral, como principal ejecutor de la política española en este ámbito. En el apartado siguiente, desarrollamos con más detalle, como es habitual, el trabajo humanitario de la AECID. El resto de las contribuciones multibilaterales y multilaterales han sido canalizadas a través de la SECIPI por valor de 10.584.200,00 euros.



Agentes	Bilateral	Multibilateral	Multilateral	Total en euros
MAEC	19.213.480,48	36.391.517,00	2.084.200,00	57.689.197,48
Ministerio de Defensa	14.279,00	—	—	14.279,00
Ministerio de Economía y Competitividad	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	19.227.759,48	36.391.517,00	2.084.200,00	57.703.476,48

2.3.3
Otros Ministerios

En el año 2011 se imputó al Ministerio de Defensa 26.338,00 euros como ayuda humanitaria; en 2012 esta cifra ha quedado reducida prácticamente a la mitad, con 14.279,00 euros correspondientes a cursos de formación en emergencias en América Latina, en concreto, en materia de prevención de desastres.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Competitividad no ha contabilizado ningún euro en materia de AH a diferencia de otros años, como en 2010 que contabilizó 88 millones de euros o en 2009 con 121 millones.

2.3.4
Otros agentes: Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades

En un creciente proceso de reducción de fondos, las Comunidades Autónomas han contabilizado 12.978.376,10 euros como ayuda humanitaria, las entidades locales 1.317.574,28 euros y las universidades 31.769,42 euros.

No obstante, y como algo singular, cabe mencionar la iniciativa impulsada por parte del Principado de Asturias, en concreto, la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo, ya que en julio de 2013 publicó su propia Estrategia de Acción Humanitaria destinada a orientar las acciones a llevar a cabo en materia de ayuda de emergencia y acción humanitaria, incluidas en las políticas de cooperación asturiana al desarrollo y con la finalidad de incluirlo en el Plan Director 2013-2016 de su Agencia.

f6

Desembolsos destinados a acción humanitaria por agentes y vías de canalización (2012)
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

En este contexto de reducción de fondos, ha sido positiva la iniciativa de crear un fondo común para cuestiones humanitarias en el que pudieran participar la Administración central, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y otros actores. La AECID lo está promoviendo con convicción y la experiencia de la coordinación de la respuesta en el caso del desastre de Filipinas debería servir para acelerar esta cuestión.



		Tipo Agente			
Sector CAD	**Modo Canalización**	**Administración General del Estado**	**Comunidades Autónomas**	**Entidades Locales**	**Universidades**
700 - Ayuda de emergencia	Bilateral				
	Multibilateral				
	Multilateral				

2.4 La evaluación de la acción humanitaria: asignatura pendiente

Pese a estar prevista en diversos PACI e incluso haberse presupuestado y elaborado unos primeros Términos de Referencia, la evaluación global de la acción humanitaria española no se ha realizado y todo parece indicar que no se va a realizar en el próximo futuro. En estos dos años se han realizado algunas evaluaciones de proyectos o Convenios pero casi ninguna se ha publicado y las lecciones aprendidas, por tanto, son escasas.

El 10 de julio de 2013, el Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), Gonzalo Robles presentó en Casa América la Política de Evaluación de la Cooperación Española y el Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014, que da cumplimiento a los compromisos establecidos en el IV Plan Director de la Cooperación Española.

- Política de Evaluación de la Cooperación Española

  Este documento sienta las bases de la función de evaluación en nuestro sistema de cooperación, promoviendo la calidad y utilidad de las evaluaciones. Supone una actualización de documentos anteriores de la cooperación española y trata de impulsar "la cultura de evaluación" en todo el sistema.

- Plan Bienal de Evaluaciones 2013 – 2014

  El documento incluye las evaluaciones de AECID y SGCID y del resto de la AGE, así como las previsiones de los actores de cooperación descentralizada. A primera vista, supone un listado muy ambicioso (475 evaluaciones en el bienio) en el que se incluyen evaluaciones de muy diverso tipo. Desde un instituto como el IECAH hemos destacado que resulta sorprendente el escaso peso que parece tener la evaluación en el ámbito humanitario.
  En el capítulo dedicado a evaluaciones en otros ámbitos o sectores tan solo se incorporan tres en el humanitario y las tres dentro de un apartado de "acción humanitaria y su articulación con desarrollo", vinculadas con resiliencia. ¿Y la acción humanitaria per se?

3 La acción humanitaria de la AECID en 2012

3.1 Introducción

En el presente apartado realizamos un análisis cualitativo y cuantitativo de la acción humanitaria (AH) llevada a cabo por la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID durante el año 2012 y principios de 2013. Para su elaboración, hemos utilizado los datos directamente proporcionados por la OAH, así como se han consultado otras fuentes oficiales como las de la SGCID del MAEC y el CAD – OCDE.

Dado el momento de crisis económica internacional que estamos viviendo, el monto gestionado por la AECID para el año 2012 ha experimentado un descenso considerable, al igual que el conjunto de la ayuda humanitaria pública española suponiendo, por lo tanto, una pérdida de peso en el panorama internacional humanitario.

Hay que decir, sin embargo, que en este periodo la OAH inició un proceso de elaboración de su Plan Operativo de Acción Humanitaria 2013-2014 (POAH) en un ejercicio de concreción de sus prioridades geográficas y sectoriales que es muy valioso. Al mismo tiempo, la OAH ha continuado con sus iniciativas de mejora de calidad y de aplicación de estándares en diversos sectores.

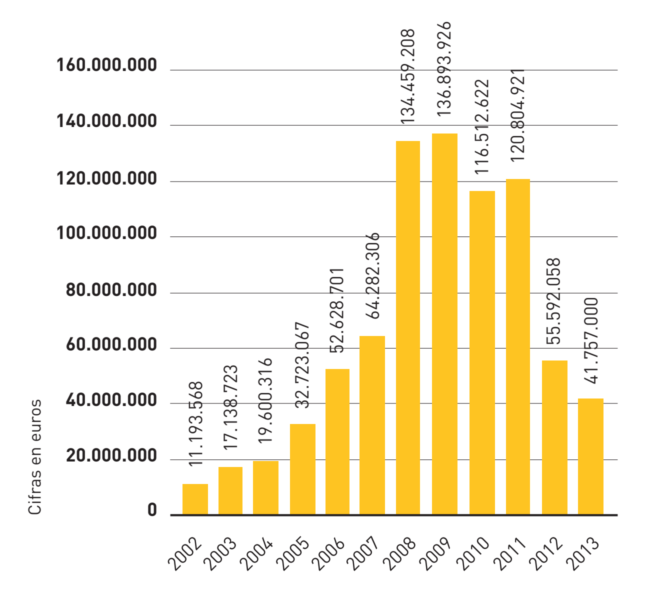
3.2 La OAH en cifras

Durante el año 2012, el presupuesto para ayuda humanitaria gestionado por la OAH ha sido de **40.815.179,00** euros. **El presupuesto anual gestionado por AECID en AH ha sido de 55.592.058,00 euros**, experimentando un importante descenso tal y como podemos ver en el gráfico que aparece a continuación (f7). Con respecto al año anterior, la AECID ha visto reducido sus recursos en aproximadamente un 54%. Y eso, considerando que se han podido utilizar fondos remanentes no gastados de ejercicios anteriores.

f7
Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH hasta 2013
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID). El dato de 2013 es provisional.

Justo en unos momentos en los que la OAH iba ganando peso como mecanismo central de canalización y gestión de los fondos de AH, estos recortes suponen un paso atrás muy considerable.

Esta reducción afectará a las capacidades humanas y técnicas que comenzaron a desplegarse en los últimos años, por no mencionar las iniciativas en materia de calidad, transparencia y rendición de cuentas así como las normas de actuación sectorial que se estaban desarrollando, poniendo en peligro a todos aquellos actores que han demostrado su eficiencia como ejecutores y que han representado la política pública de la cooperación española: la AECID y el sector de las ONG especializadas.



3.2.1 Canalización y distribución de fondos

Durante el año 2012, ha habido importantes variaciones en materia de canalización y distribución de fondos con respecto al año anterior.

El grueso de la ayuda española ha ido destinada a las agencias de Naciones Unidas, aumentando ligeramente con respecto al año anterior, de un 71% a un 84%. Sin embargo, el porcentaje destinado a las ONG se ha visto reducido, pasando de un 24% en 2011 a un 16% en 2012, lo que no son buenas noticias para el sector tan perjudicado por la crisis económica y la consecuente reducción de los fondos gubernamentales destinados a cooperación al desarrollo.

En 2012, la OAH activó diversos convenios de emergencia con Cruz Roja Española, Acción Contra el Hambre, Médicos Sin Fronteras – España, Cáritas, Intermón Oxfam y Save The Children, por un importe de **5.246.000,78** euros. Si comparamos esta cifra con la del año anterior (12.769.108 euros) llama la atención que estos fondos canalizados a través de las ONG queden reducidos a mucho más de la mitad en relación con el año anterior, teniendo en cuenta el papel primordial que desempeñan a la hora de acceder a las víctimas. Pese a dicha disminución, se ha mantenido la diversidad de ONG españolas que han accedido a financiación por convenios de emergencia.

Dicho esto, queremos poner de manifiesto nuestra gran preocupación por la financiación para estos convenios de cara a los años venideros, dado que se enfrentan a una situación muy crítica teniendo en cuenta que, con los recortes aprobados por el gobierno, el monto total de los fondos ya comprometidos prácticamente supera al presupuesto total disponible para la AECID.

Por otro lado, destacamos el hecho de que se vuelva a hacer uso del FONPRODE (10.000.000 euros) para contribuciones voluntarias a ciertos organismos como el PNUD (6.000.000 euros), el CERF (2.000.000 euros) y la UNRWA (2.000.000 euros) en materia humanitaria.
El uso de este instrumento, previsto para otras cuestiones y básicamente para ayuda reembolsable, no se explica más que por disponibilidad presupuestaria de esas partidas y por la necesidad de asumir esos pagos a organismos internacionales. Entendemos que se ha hecho por esos motivos excepcionales y que no deberá continuar en el futuro.



Convenios de emergencia con ONG españolas en 2012

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.2.2 Financiación a organismos internacionales

Junto a las ONG, ésta constituye la vía más relevante de canalización de fondos humanitarios.

Contribuciones a la ONU y otros organismos multilaterales

Como hemos visto más arriba, la aportación más relevante que ha realizado la AECID en 2012 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas, concretamente el 84% de todo su presupuesto anual. Dentro de estas contribuciones a los organismos internacionales (véase gráfico f10) se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el PMA, PNUD, ACNUR, UNICEF, OCHA, FAO, etc.

Una parte considerable de las intervenciones que ejecutaron los organismos internacionales durante 2012 fue financiada gracias a los recursos preestablecidos en los fondos humanitarios de 2011 por un total de 23 millones de euros. Más de la mitad de dicha financiación se destinó al cumplimiento con los acuerdos logrados con el PMA para la puesta en marcha, durante un período de 4 años, de una plataforma logística de ayuda alimentaria en Las Palmas de Gran Canaria, además de la apertura de una sede del PMA en Madrid.



ONG	Importe (euros)
Cruz Roja Española	1.500.000,00
Intermón Oxfam	1.000.000,00
Médicos Sin Fronteras España	1.069.121,78
Acción Contra el Hambre	500.000,00
Save The Children	676.879,00
Cáritas	500.000,00
Total	**5.246.000,78**

f9

Contribuciones a organismos internacionales

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Es destacable que tras años de contribuciones al CERF (Fondo Central de Respuesta Emergencias) de la ONU, que llegaron a ser de 40 millones de dólares en el año 2010 o de 20 millones de dólares en el año 2011, en el año 2012 no aparece consignada ninguna cantidad. Esta reducción a cero de las contribuciones a este tipo de organismos, cosa que ha sucedido en otros fondos multilaterales, está siendo muy perjudicial, además, para la imagen de nuestro país como donante poco fiable.

Contribuciones al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

La contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se ha reducido prácticamente a la mitad, pasando de 14.273.630 euros a 7 millones de euros.

Como es habitual, el principal receptor de fondos dentro del Movimiento ha sido el CICR (un 71% del total del presupuesto destinado a todo el Movimiento). Si lo comparamos con el año anterior, dicha cantidad ha experimentado una importante reducción, ya que ha pasado de 13.750.000 euros a 6.000.000. En todo caso, la aportación a la Cruz Roja Española se ha incrementado, pasando de los 523.630 euros en 2011 a 1.500.000 el año pasado con proyectos destinados, principalmente, al fortalecimiento de las capacidades de la redes de gestión del riesgo (siendo Cuba una de las áreas geográficas destacadas, tras el paso de Huracán Sandy), así como para las mejoras en seguridad en los Campamentos de Refugiados Saharauis, tras el secuestro de tres cooperantes en octubre de 2011 y la situación de inseguridad en la región del Sahel.



Organismo	Distribución (euros)	Porcentaje
PMA	10.500.000	30%
UNICEF	5.791.272	17%
PNUD	6.000.000	17%
ACNUR	3.400.000	10%
OCHA	9.250.000	26%
OPS	109.907	0%
Total	**35.051.179**	**100%**

*f*10
Distribución de fondos al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

3.2.3 Distribución geográfica

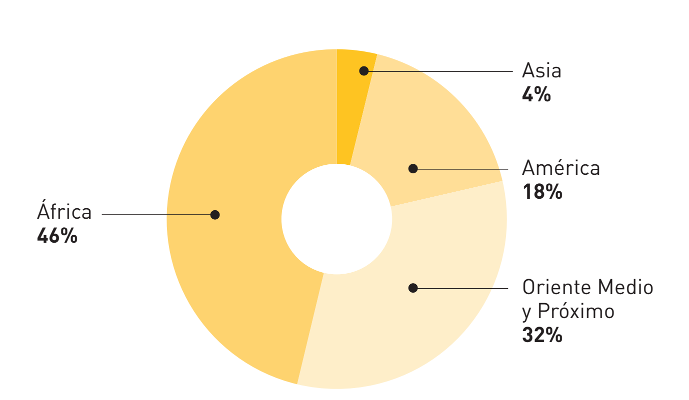
En lo referente a la distribución geográfica, del total de intervenciones aprobadas en 2012, la mayor parte se dirigió a África Subsahariana (Cuerno de África y África Occidental) con un 46% del total, seguido por el Mediterráneo y Mundo Árabe (32%), América Latina (subrayando las intervenciones llevadas a cabo en Colombia) que ha experimentado un ligero aumento con respecto al año pasado (pasando de 6% a 18%) y, finalmente, Asia, con dos intervenciones en Filipinas.

*f*11
Principales regiones financiadas en 2012
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



Nombre	Contribución	Porcentaje
CICR	6.000.000	71%
FICR	1.000.000	12%
CRE	1.500.000	18%
Total	**8.500.000**	**100%**

*f*11



Distribución de la AH en África

En el caso del continente africano, destaca la financiación a **Níger,** con 2 millones de euros y le siguen dos países cuya contribución española ha sido de 1,5 millones de euros: **Malí** y **Sudán.**

*f*12
Distribución de la AH en África
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Distribución de la AH en América

El conjunto de América Latina recibió 3.664.000 euros. Este año ha sido la Región Centroamericana con acciones de carácter regional, precisamente, la que mayor financiación ha recibido, con 2 millones de euros. Lo acompaña Colombia, con 1,2 millones de euros. El resto de acciones en la región han sido de muy escasa magnitud.

Distribución de la AH en otras regiones

En lo que respecta a la región asiática, el único país que ha recibido financiación en el año 2012 por parte de España ha sido **Filipinas**, con 800.000 euros (en 2011 fue el país que mayor financiación recibió también, con casi 3 millones de euros) en materia de RRD (con énfasis en gobernabilidad local) y apoyo a actividades de coordinación de OCHA. A la hora de cerrar el Informe, estamos a la espera de conocer las cifras reales finales de la contribución pública española.



País	Importe (euros)
Chad	250.000
Malí	1.510.400
Níger	2.039.600
Etiopía	1.000.000
Kenia	400.000
Somalia	1.000.000
Sudán	1.500.000
Sudán del Sur	750.000
Congo, Rep. Dem.	1.200.000
Total	**9.650.000**

Por último, en lo referente a la región del Mediterráneo y Mundo Árabe, el país más financiado ha sido **Argelia (en realidad los campos de refugiados saharauis en Tinduf).** La financiación se mantuvo tras el secuestro de las tres cooperantes en octubre de 2011 y, por lo tanto, la situación de inseguridad en la región. Para ello, un grupo técnico de la AECID mantuvo una serie de conversaciones coordinadas y trabajó de forma conjunta con Autoridades Saharauis y diversas ONG españolas que llevan a cabo tareas humanitarias en el terreno, con el objetivo de determinar un Marco de Seguridad que se hizo efectivo en noviembre de 2012.

*f*13

Distribución de la AH en el Mediterráneo y Mundo Árabe

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

La respuesta a la crisis siria la analizamos a fondo en el artículo siguiente del Informe.

3.2.4
Algunas cifras provisionales sobre 2013

En lo que respecta a los fondos destinados por la Oficina de Acción Humanitaria, 2013 ha sido un año que todavía ha podido gozar de los remanentes del año anterior. Sumando éstos y los montos de ayuda por prioridad geográfica, las aportaciones concretas a crisis que no son de prioridad para la OAH y la financiación a fondos globales, la Oficina de Acción Humanitaria ha desembolsado un total de **41.757.000 de euros en 2013**. No se contabilizan, por el momento, los fondos dedicados a la respuesta al tifón Haiyan en Filipinas de noviembre de 2013.

*f*14

Montos destinados a las crisis de prioridad geográfica para la OAH en miles de euros en 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID). Como el resto de cifras de 2013 debe tomarse como provisional.

En espera de cerrar los datos de 2013, es preciso reconocer el esfuerzo de concentración en ciertas regiones buscando un mayor impacto y valorando el valor añadido de la presencia de la AECID.

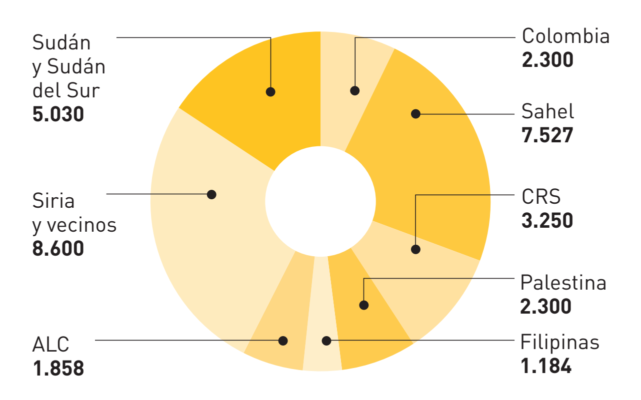
3.3
Algunos hitos relevantes por orden cronológico

En abril de 2012, la Agencia presenta la **Programación Humanitaria** para ese año incluyendo las lecciones de la experiencia anterior —recogidas en la parte del Balance de Resultados de la OAH 2011— y tomando en cuenta el nuevo marco presupuestario. La Programación Humanitaria para 2012 incluyó la clasificación de los contextos humanitarios en cuatro categorías para la asignación prioritaria de fondos que orientó, en parte, las decisiones de financiación tomadas durante el año 2012.



País	Importe (euros)
Argelia (Sáhara)	3.950.000
Jordania	600.000
Palestinos, Territorios	500.000
Siria	700.000
Yemen	1.000.000
Total	**6.750.000**





3 de julio de 2012. Manual básico de agua y saneamiento en situaciones de emergencia

El Manual establece los requisitos básicos para las actuaciones de emergencias en el ámbito de agua, saneamiento e higiene. Es el resultado de un proceso participativo en el que las organizaciones humanitarias vuelcan las lecciones aprendidas en sus intervenciones en emergencias internacionales

Con esta publicación, la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID ofrece una guía para todos los agentes del sector humanitario en la que encontrar los requisitos mínimos necesarios para actuar en este sector, consensuados por todos los actores humanitarios que conforman la cooperación española y en el que se integran las normas del Proyecto Esfera y las directrices y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. Estas recomendaciones están encaminadas a conseguir la formación continua y actualizada del personal de intervención, la adquisición y el mantenimiento de equipos materiales y el desarrollo de protocolos de actuación que permita una rápida capacidad de despliegue.

El Manual responde, así, a la necesidad de desarrollar una estandarización de criterios, de forma que se garantice una acción humanitaria española de impacto y calidad en las intervenciones de agua, saneamiento y promoción de higiene en situaciones de crisis.

De igual modo, la AECID ha estado trabajando en un Manual para salud en emergencias.

A finales de 2012, se elabora el Plan Operativo Anual 2013 – 2014, en el que se establecen los resultado esperados, incluyendo la concentración en contextos (pasando de 25 a 10 sectores entre 2012 y 2013) centrándose en protección, seguridad alimentaria y nutricional, agua —saneamiento y salud y socios, así como la puesta en marcha de un sistema de racionalización del modelo de intervención en emergencias.

Con el Plan se pretende:

- Una especialización más coordinada y más coherente con sus capacidades reales, siempre en función del marco de donantes en el que se desenvuelve (CAD-OCDE; Unión Europea; ONU) y de las relaciones y experiencia en diversos escenarios.
- Una gestión más eficaz, con énfasis en la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso dado a los recursos empleados y sus resultados.
- Una decidida apuesta por reforzar el trabajo en red con la totalidad de los actores humanitarios activos en España (desde los diferentes niveles de la Administración del Estado hasta las ONG, el mundo académico y el sector privado).

Para conseguirlo, la AECID se propone los siguientes objetivos:

- Consolidar la AH de la AECID fundamentando su actuación en los principios humanitarios y en el alineamiento con los marcos y compromisos internacionales suscritos por nuestro país, reforzando su complementariedad respecto de otros actores, optimizando el empleo de los recursos invertidos y mejorando tanto la calidad en la identificación de necesidades y la respuesta, como su seguimiento y rendición de cuentas.
- Perfilar la respuesta humanitaria de la AECID en torno a sectores prioritarios en los que la Cooperación Española para el Desarrollo (CED) aporte un valor añadido más allá del apoyo estrictamente financiero (institucional, técnico, operativo…), concentrando su apoyo directo a un número más reducido de socios y de contextos geográficos. La colaboración con los socios debe hacerse de forma más estratégica y el seguimiento de la evolución de los diversos contextos geográficos en los que se actúe debe profundizarse y hacerse de modo continuado.
- Promover el rol de la AECID como facilitador de procesos en los que se apoye la incorporación, el desarrollo y la consolidación de diversos actores en tareas humanitarias. Se pretende así potenciar, en general, el esfuerzo de los agentes humanitarios tradicionales (y de la CED, en particular), por medio de la suma de recursos (humanos y financieros), pero también de enfoques y planteamientos que ayuden a abrir el espacio humanitario.

En 2012, se lleva a cabo una reflexión interna en la AECID sobre la especificidad de los instrumentos de la AH, así como sobre los espacios en los que debe existir una coordinación entre actores humanitarios y de desarrollo. Se crea, para este fin, el Grupo de Trabajo sobre el vínculo entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) que centró su atención en las iniciativas sobre resiliencia en el Sahel y la posibilidad de definir acciones conjuntas con el objetivo de incrementar las capacidades de respuesta de las comunidades ante las crisis humanitarias. Este ejercicio de trabajo contribuyó a reforzar los vínculos, en clave interna, entre la OAH y las unidades geográficas de la AECID, que realizaron misiones conjuntas y trabajaron de forma transversal en asuntos como el análisis y el enfoque de seguridad en los Campamentos de refugiados Saharauis y en el Sahel.

4 Mirando al futuro

Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 no permiten ser muy optimistas en lo que respecta a la cooperación ya que las cifras de AOD se reducen en más de 234 millones de euros, lo que supone una vuelta a niveles de 1990. En materia humanitaria, se prevé un pequeño aumento de 4,5 millones de euros pero con una disminución de los fondos canalizados a través de las ONG. Pero no olvidemos que el componente humanitario se ha reducido en un 80% en los años 2011 y 2012, por lo que esta subida no pasa de ser anecdótica.

Por ello, máxime viendo la incapacidad para sumar fondos a la respuesta internacional al tifón Haiyan, la primera cuestión debe ser la de aumentar la partida o partidas presupuestarias de acción humanitaria en los presupuestos Generales del Estado. En la propuesta del gobierno que está en los trámites parlamentarios entre el Congreso y el Senado, la partida de ayuda humanitaria para la AECID es de poco más de 16 millones de euros, que es a todas luces una cantidad ridícula para poder asumir los compromisos ya adquiridos por nuestro gobierno en esta materia. El IECAH, junto con otras instituciones, ha emprendido acciones para incidir sobre el gobierno en esta línea, no solo para demandar más fondos para la crisis de Filipinas, sino más en general para aumentar el compromiso humanitario de nuestra cooperación[4].

Como hemos manifestado en anteriores ocasiones y hemos tenido oportunidad de manifestar públicamente a las autoridades españolas, la cooperación pública española cuenta con la base legislativa, institucional, los medios y capacidades técnicas y profesionales para seguir siendo un actor humanitario reconocido y que aporte su experiencia en muchos contextos humanitarios. Pero la carencia de fondos y la reducción mucho mayor que la de otras modalidades de cooperación pueden hacer que nuestra ayuda humanitaria sea totalmente irrelevante. Si a esto añadimos la existencia de un grupo de ONG con experiencia y capacidades propias en la materia, y de otros actores e instituciones que pueden sumar sus esfuerzos, sería una irresponsabilidad política tirar por tierra esos esfuerzos.

En cualquier caso, más allá de los aspectos presupuestarios que están marcando todo este periodo, los actores humanitarios españoles debemos fortalecer los lazos con la ciudadanía para recuperar el impulso que la cooperación internacional y la ayuda humanitaria tuvieron no hace mucho. No solo en la respuesta tras las grandes emergencias sino de modo más cotidiano.

4 Puede verse la Carta Abierta al Presidente del Gobierno, D. Mariano Rajoy del 15 de noviembre de 2013, dirigida por diversas organizaciones, entre ellas el IECAH, MSF-E y la CONGDE (Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo) en el siguiente enlace: http://congde.org/contenidos/carta-abierta-al-presidente-del-gobierno-d-mariano-rajoy-sobre-la-emergencia-en-filipinas.html También el artículo de los Codirectores del IECAH en El País de 17 de noviembre http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/15/actualidad/1384542233_163280.html

.Capítulo 3.

Siria, sumida en el túnel



Capítulo elaborado por **Diego García Represa** (Colaborador del IECAH) y **Jesús A. Núñez Villaverde** (Codirector del IECAH).

1
Introducción

Dependiendo de la fuente de información elegida y del objetivo perseguido por el observador se pueden extraer conclusiones muy distintas sobre la evolución del conflicto sirio. Así, si atendemos al comunicado emitido por la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) en octubre pasado, la imagen resultante parecería muy positiva, dado que certifica que el régimen sirio ha cumplido con el calendario acordado un mes antes para eliminar su capacidad para producir más armas químicas. De acuerdo con la OPAQ, se ha logrado desmantelar la capacidad industrial del régimen en la totalidad de las instalaciones que previamente había declarado poseer (aunque resta por destruir unas 1.290Tm de agentes y precursores químicos, así como más de 1.200 municiones listas para su carga).

Lo mismo podrán opinar quienes se alineen, tanto dentro como fuera de Siria, con el régimen de Bachar el Asad, al entender que no se han cumplido los augurios de su pronta derrota a manos de la amalgama de grupos opositores y rebeldes que desde el verano de 2011 luchan por derribarlo. Por el contrario, el tiempo parece comenzar a correr en su favor, tanto porque la fragmentación de sus adversarios ha ido debilitando su apuesta violenta, como porque ya ha quedado sobradamente de manifiesto que hay muchos actores externos (entre otros, Estados Unidos y el conjunto de la Unión Europea) que prefieren aceptar su permanencia en el poder, como un mal menor, a cualquiera de las posibles alternativas políticas presentes en el territorio sirio.

Sin embargo, la opinión es radicalmente distinta si a quien se pregunta es a la mayoría de los 23 millones de sirios, sumidos en una tragedia diaria que ya ha costado más de 110.000 muertes, sin que nada apunte a una pronta solución del conflicto (ni negociada, ni por vía militar). Para ellos y para los grupos opositores al régimen, muy por el contrario, el plan de desarme químico no solo les genera muchas dudas sobre su cumplimiento (dado que se basa fundamentalmente en los datos que el propio régimen esté dispuesto a ofrecer sobre sus arsenales), sino que se interpreta como un mecanismo que convierte a Damasco en un interlocutor privilegiado, al que se ha otorgado un amplio margen de maniobra para seguir matando.

2
Siria como triple escenario de conflicto

Desde el arranque de las movilizaciones ciudadanas contra el régimen alauí (Deraa, marzo de 2011) y su inmediata respuesta represiva y violenta, el conflicto sirio ha ido evolucionando hasta convertirse en un choque que se desarrolla simultáneamente al menos en tres niveles distintos.

2.1
Nivel superior: EE UU-Rusia

En el más elevado, actores tan significativos como Estados Unidos (EE UU) y Rusia (con China en una posición menos activa, pero favorable al régimen) dirimen sus diferencias por interposición de actores locales.
Lo más provechoso para Moscú es mantener a Washington enfrascado en la gestión de diversos focos de inestabilidad en Oriente Medio, con la intención de aprovechar esa situación no solo para recuperarse de la brutal caída en el abismo que siguió a la implosión de la Unión Soviética en 1991, sino también para intentar recuperar la influencia que en días todavía históricamente recientes tuvo en lo que ahora denomina su "extranjero próximo" (que abarca tanto la Europa Oriental como el Asia Central).

Alimentado por un sueño de grandeza que le hace creer en la posibilidad de volver a convertir a Rusia en una potencia global, Vladimir Putin "juega" a apoyar a determinados actores locales —en este caso a Damasco, de modo similar a lo que ha venido haciendo hasta ahora con Teherán—, ofreciéndoles no solo su apoyo diplomático en el Consejo de Seguridad de la ONU (con el privilegio que le otorga su derecho de veto), sino también armas que le permitan hacer

frente exitosamente a sus enemigos y hasta alivio económico para paliar, en la medida de lo posible, sus agobios. Por su parte, Barack Obama se afana por salir del pantano militar en el que lo sumió su antecesor —con Irak y Afganistán como focos principales— y de ahí que no desee en modo alguno lanzar contra Siria una campaña militar como aquellas. Necesita, de manera imperiosa, recuperar margen de maniobra estratégica para poder atender los desafíos que le plantean actores emergentes tan poderosos como China en otras áreas del planeta.

Visto así, puede entenderse que Rusia considere a Siria un mero instrumento de su planteamiento global, interesado en seguir apoyando al régimen actual pero solo en la medida que le sirva para complicar la agenda a otros actores sin poner en peligro sus propios intereses. Del mismo modo, EE UU tampoco tiene la intención de implicarse directamente en la resolución de un conflicto en el que no tiene ningún interés vital en juego, aunque eso suponga visibilizar una evidente incoherencia entre los valores y principios que dice defender y la inacción ante una matanza diaria.

2.2 Nivel medio: Irán-Arabia Saudí (con Turquía y Catar acompañando)

En clave regional el conflicto viene determinado por la histórica competencia entre Irán —referente del islam chií, que pretende consolidar su liderazgo en Oriente Medio— y Arabia Saudí —líder del islam suní y temeroso de que el auge iraní configure un nuevo *statu quo* contrario a sus intereses regionales—. Después de haber incrementado notablemente su influencia en Irak y Líbano (a través de Hezbolá), Teherán se juega buena parte de sus opciones de liderazgo en Siria, un régimen con el que mantiene una alianza que se remonta, al menos, a la primera Guerra del Golfo (que enfrentó a Irán e Irak en 1980-88).

En esa línea, el régimen iraní ha dejado clara su intención de evitar la caída de su aliado y para ello no tiene reparo alguno en activar a sus *pasdarán* y a los combatientes libaneses de Hezbolá, con la idea de contrarrestar el apoyo que Riad está prestando a algunos de los grupos que se enfrentan a las tropas leales a Bachar el Asad. En consecuencia —y con Ankara y Doha alimentando también a otros grupos combatientes rebeldes—, ambos actores están empeñados en una guerra por interposición que no tiene visos que conceder a ninguno de los bandos la ventaja suficiente en el campo de batalla para lograr una victoria definitiva.

2.3 Nivel inferior: todos contra todos

Mirando al interior del país, sería erróneo plantear el choque violento que afecta a todas las regiones sirias como una guerra entre dos bandos: el régimen y la llamada Coalición Nacional de Fuerzas Opositoras y Revolucionarias de Siria. Mientras que la cohesión del régimen se mantiene a grandes rasgos, sin que un colapso interno parezca probable ahora mismo, sus enemigos presentan una acusada fragmentación interna que debilita su capacidad operativa y da ventajas a las fuerzas de el Asad.

En el bando gubernamental, el conflicto se entiende como una lucha a muerte —en el sentido de que tanto el clan de los Asad como la comunidad alauí a la que pertenece son conscientes de que la pérdida del poder significaría su absoluta marginación—. En contra de lo que cabría pensar inicialmente, ese grupo dominante no está solo, sino que todavía son muy significativos los apoyos que recibe de otras minorías sirias (cristianos, drusos, kurdos y hasta suníes) que se han beneficiado hasta ahora de su cercanía al poder o que, como mínimo, lo perciben como un muro contra el posible (e indeseable para ellos) dominio suní. Sobre esa base de intereses comunes, el régimen ha ido logrando superar las tensiones internas hasta el punto de que actualmente no muestra síntomas de desmoronamiento en el plano político, mientras que en el militar ha logrado revertir la situación de relativa ventaja que hasta el pasado verano han tenido sus enemigos.

Por lo que respecta al bando opositor, sus disensiones políticas internas han arruinado todos los intentos realizados por conformar un núcleo sólido que logre coordinar las acciones a emprender y por ser percibido como un interlocutor válido por la comunidad internacional. Asimismo, en el campo militar es cada vez más evidente no solo su descoordinación sino incluso sus enfrentamientos violentos, en la medida en que el denominado Ejército Libre de Siria no ha conseguido integrar a las múltiples milicias armadas, que solo reconocen la autoridad de sus líderes más inmediatos.

Más aún, el creciente protagonismo de los grupos yihadistas —con Al Nusra y el Estado Islámico de Irak y del Levante como los más destacados— está aumentando las tensiones entre los rebeldes de perfil nacionalista, que no aceptan verse relegados por quienes desean imponer un Estado islámico.

Aunque el régimen ha perdido el control de algunas provincias del norte y este del país, conserva el control de la capital y la vital franja costera mediterránea y, desde el acuerdo para el desarme químico, sabe que cuenta con tiempo por delante para seguir reafirmando su posición sin el peligro de una intervención militar internacional. Sus enemigos, mientras tanto, han entrado ya en una dinámica de choques armados entre ellos —kurdos contra árabes, grupos de perfil democrático contra otros yihadistas...—, sin que los apoyos que reciben del exterior parezcan suficientes para imponerse al régimen.

3 Un flujo de refugiados sin parangón

De todo lo anterior se deriva, por una parte, una prolongada y múltiple confrontación violenta y, por otra, una crisis humanitaria sin precedentes en el siglo actual, que afecta a la totalidad de la población y especialmente a unos nueve millones de refugiados y desplazados (un 38% de la población total). La gravedad de esa situación es lo que llevó en junio pasado a la ONU a lanzar el mayor llamamiento de su historia para responder a la emergencia[1], con el objetivo de movilizar 3.260 millones de euros para financiar los planes de asistencia a nivel nacional "SHARP" (Syria Humanitarian Assistance Response Plan) y regional "RRP" (Regional Response Plan) para abordar tanto la crisis de refugiados y desplazados como las consecuencias de la devastación dentro del territorio.

1 UN News Centre: "UN announces largest ever humanitarian appeal for conflict-torn Syria" 07/07/2013, (en línea) http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45112#.UfJg8RbHLGU

En el momento de escribir estas líneas ya se ha sobrepasado la cifra de los dos millones de refugiados[2], lo que convierte a la crisis siria en la más grande que haya tenido que afrontar el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) desde su creación. Debido a los estrechos vínculos entre libaneses y sirios, y a la proximidad de sus fronteras con las ciudades de Homs y Hama, el Líbano ha sido uno de los primeros países en recibir refugiados sirios. Así, según datos de OCHA ONU para 2013, ya son 812.321 las personas ubicadas en ese país. En torno a un 60% de ellas vive en entornos urbanos, alojadas en casas de familiares o amigos y, en última instancia, en régimen de alquiler; mientras que el resto malvive en improvisados campamentos y centros colectivos, como colegios y edificios públicos, en las regiones de Monte Líbano, Beirut, Sur del Líbano y Valle de la Bekaa.

f1

Refugiados sirios en países vecinos

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OCHA ONU.

2 Un total de 2.020.188 registrados y otros 141.430 que estarían a la espera de ser registrados. Fuente: UNHCR: Inter-Agency Regional Response for Syrian Refugees. Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, Turkey. 3-9 October 2013 http://data.unhcr.org/syrianrefugees

f1

Turquía
513.157
Síria
Líbano
812.321
Irak
199.985
Egipto
125.983
Jordania
544.374

Jordania, con medio millón de refugiados, aparece en segundo lugar. ACNUR ha volcado buena parte de sus esfuerzos en este país, al considerar que por su cercanía a Damasco cabía prever un considerable flujo de refugiados a medida que el conflicto se hiciera sentir en la capital siria. A lo largo de 2013 los centros de registro jordanos han contabilizado diariamente la entrada de unas 3.000 personas. Aunque el número de refugiados en contextos urbanos es significativo, Jordania destaca por ser la nación que más refugiados sirios alberga en campamentos (como el de Zaatari, situado a escasos kilómetros de la frontera y convertido hoy en uno de los más grandes del mundo). En Zaatari trabajan más de veinte agencias humanitarias locales e internacionales, respondiendo a serios desafíos que van desde la atención sanitaria, el suministro de agua y el saneamiento hasta la alimentación, la higiene y la educación.

Casi a la par con Jordania se encuentra Turquía, sacudida por el mismo problema desde que los rebeldes se hicieron fuertes en el norte, ocupando plazas importantes en las provincias de Idleb, Alepo, Raqqah y Hasakah. El flujo aquí es de origen doble: por un lado, están los civiles autóctonos de esas provincias y, por otro, los desplazados internos que habían huido previamente de Homs, Hama y algunas zonas rurales de la mitad norte del país. Hasta la fecha existen 17 campos gestionados directamente por el gobierno turco y la Media Luna Roja Turca. La mayoría de ellos están levantados en lugares demasiado próximos a la frontera; una situación que, en teoría, debería facilitar la llegada de los refugiados, pero que en términos de protección y seguridad está lejos de ser lo ideal. En la práctica, la cercanía a las llamadas "zonas liberadas de Siria" hace que estos campamentos estén expuestos, en ocasiones, al fuego de la artillería y la aviación del régimen, que ataca con regularidad las posiciones rebeldes en los pasos fronterizos.

Asimismo, otra de las deficiencias más señaladas por las agencias humanitarias es el hecho de que tanto el gobierno turco como el jordano se niegan a conceder a los sirios la condición y estatuto de refugiado, insistiendo en denominarlos "invitados" o "huéspedes" (probablemente por temor a repetir una situación como la vivida anteriormente con la población palestina, que podría derivar en un asentamiento permanente). Por este motivo, Naciones Unidas exige una mayor implicación por parte de esos gobiernos, demandando que en ningún caso se cierren las puertas a los sirios. Esta última iniciativa está encontrando especial oposición dentro del parlamento jordano que reclama, a su vez, que se ponga coto al flujo de refugiados sirios para evitar un colapso social y económico del país (teniendo en cuenta que ya soporta la carga de un gran número de refugiados palestinos). De momento, en todo caso, el rey Abdalá II ha reafirmado que mantendrá su palabra dada de dejar las fronteras abiertas, al menos, hasta final de año.

La lista se completa con Irak, donde se localizan unos 200.000 refugiados sirios, que viven la triste ironía de ser acogidos por una población a la que años atrás y en otra guerra dieron refugio ellos mismos.

A nivel regional, la respuesta para los refugiados sirios es el resultado de la colaboración de 126 organizaciones. Entre ellas cabe destacar a ACNUR (atendiendo a 2,1 millones de refugiados), a UNICEF (con 1,1 millones de niños), a la UNRWA (con 63.500 palestinos) y al Programa Mundial de Alimentos (que distribuye comida para 800.000 refugiados y para 2,5 millones de sirios dentro del país). Con la llegada del inminente invierno, las organizaciones humanitarias activas en la región se están centrando, por una parte, en la preparación y asistencia a las personas en mayor situación de vulnerabilidad y, por otra, en el plan para relocalizar a unos 30.000 refugiados en terceros países para principios de 2014. Hasta hoy solo 16 países han ofrecido tímidamente asilo para reasentamiento de 10.000 refugiados[3], una cifra insuficiente que no hace sino alimentar el éxodo ilegal y clandestino gestionado por mafias que no garantizan la seguridad ni la integridad de los migrantes. ACNUR insiste en la necesidad del mantenimiento de las fronteras abiertas, incluso en aquellos países que no tienen frontera directa con Siria, para evitar abusos y velar por la integridad de sus vidas y sus derechos[4].

3 Alemania, Australia, Austria, Canadá, España, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Moldavia, Noruega, Suecia, Suiza y EE UU.

4 UNHCR Briefing Note 18 October 2013: "UNHCR urges countries to enable safe passage, keep borders open for Syrian refugees".

4 Vulnerabilidad extrema de los desplazados

Simultáneamente se contabilizan ya unos siete millones de desplazados internos, expuestos, como el resto de la población, a los efectos de una violencia en continuo aumento. El desarrollo de los combates, especialmente en entornos urbanos, deriva directamente en una vulnerabilidad extrema de la población desarmada, sometida no solo a un deterioro creciente de su nivel de bienestar y seguridad, sino también a una constante violación de sus derechos más elementales. A este preocupante panorama se añade, en estos últimos meses, una guerra de inanición, que condena al hambre y a la falta de asistencia sanitaria y humanitaria a poblaciones enteras, como una señal más del carácter genocida de las autoridades de Damasco. Mientras la miseria se extiende prácticamente a todos los rincones del país, también se ha documentado el uso de instalaciones y edificios hospitalarios como puestos de combate por parte de las distintas fuerzas combatientes, en una clara violación del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Aún a pesar de ello, alguno de los programas de respuesta a la tragedia, como el de suministro de agua potable iniciado en enero de 2013, ha logrado garantizar el acceso a unos 10 millones de personas. Mucho más complicado está resultando restaurar el acceso a la atención sanitaria primaria, dado que el 37% de los hospitales está cerrado o ha sido destruido. Los trabajadores humanitarios en este sector están encontrando mayores problemas para realizar su acción libremente, por un lado, como efecto de las presiones del régimen para no actuar en determinadas áreas que escapan a su control y, por otro, porque algunas facciones rebeldes vinculadas a organizaciones criminales y/o terroristas identifican ahora al personal humanitario como uno más de sus objetivos militares. En consecuencia, únicamente el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en colaboración con la Media Luna Roja de la República Árabe Siria, está siendo capaz de trabajar en las zonas más afectadas y donde la violencia es mayor, al tiempo que insiste en la necesidad de proteger a los actores no combatientes con el objetivo de reducir el número, ya de por sí muy elevado, de víctimas civiles.

En estas condiciones tampoco puede extrañar que las operaciones transfronterizas, esenciales en todo escenario de conflicto intraestatal, no hayan sido aprobadas por el régimen. Hoy por hoy, este tipo de acciones solo pueden llevarse a cabo desde Turquía y algunos puntos de la frontera iraquí, y siempre de manera encubierta, como lo hace Médicos Sin Fronteras (MSF), debido a que la zona en cuestión y los pasos fronterizos hace tiempo que dejaron de estar controlados por el gobierno. Gracias a su esfuerzo, muchos refugiados y desplazados internos pueden seguir recibiendo atención médica a ambos lados de la frontera, incluyendo el importante tratamiento y atención psicológica, especialmente de niños.

En las principales zonas de combate la ausencia de luz eléctrica es prácticamente total, en tanto que los combustibles para calefacción y generadores han triplicado su precio. Todo ello, unido a la escasez de alimentos, agudiza la situación de una crisis alimentaria en alza, a lo que se suma la propagación de enfermedades epidémicas como tifus, cólera y otras que se consideraban ya erradicadas, como el sarampión o la polio. Sobre esta última, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha detectado recientemente un alarmante número de casos, lo que le ha llevado a poner en marcha una campaña de vacunación de 1,6 millones de niños, tanto en las áreas controladas por el gobierno como por los grupos rebeldes[5].

5 World Health Organization: "Polio in the Syrian Arab Republic" 29/10/2013 (en línea) http://www.who.int/csr/don/2013_10_29/en/

5 No hay conclusiones a la vista

En definitiva, la situación política en el campo de batalla apunta a una continuación de la violencia, impulsada por todos los actores combatientes y por quienes los alimentan desde el exterior. Por el camino se ha ido perdiendo la idea de establecer al menos pasillos humanitarios —como propuso en su día Ankara—, que garantizasen la ayuda a la población afectada. Eso supondría una implicación militar directa en el conflicto —aunque solo fuera para garantizar la protección de los posibles beneficiarios y el acceso de los actores humanitarios—, pero parece claro que hoy no existe la voluntad política mínima para emprender una acción de esas características. Mucho menos realista aún es que se vaya a emprender algún tipo de intervención militar avalada por el Consejo de Seguridad de la ONU, una vez que Washington ha desactivado su amenaza, Rusia ha mostrado su disposición a seguir empleando su derecho de veto y el resto de los países occidentales (con la excepción de Francia) nunca se ha mostrado especialmente interesado en empantanarse en un conflicto en el que la caída del régimen se traduciría, muy probablemente, en la emergencia de un poder antioccidental o en la fractura definitiva de Siria.

Todo queda a la espera, por tanto, de que en algún momento pueda convocarse una conferencia internacional con presencia de representantes del régimen y de la oposición para establecer algún tipo de acuerdo. Hoy, en todo caso, Ginebra II ha tenido que ser nuevamente aplazada por la imposibilidad de convencer a Bachar el Asad de que su tiempo político ha periclitado y, simultáneamente, de encontrar a un interlocutor sólido entre los opositores que pueda hablar en nombre de todos y que acepte sentarse con representantes de un régimen que no está dispuesto a desaparecer pasivamente del escenario nacional.

Mientras tanto, es evidente que en el frente humanitario la respuesta de organismos internacionales y ONG es insuficiente y apenas puede paliar algunos de los efectos más negativos del conflicto. De algún modo, se ha ido instalando entre los medios de comunicación, los gobiernos y las opiniones públicas que el conflicto es irresoluble a corto plazo y que, por tanto, solo queda esperar a que los combatientes terminen por agotarse y lleguen a un acuerdo que ponga fin a la violencia abierta. Desgraciadamente, unos y otros siguen creyendo que el tiempo corre a su favor y que eso terminará por darles la razón en sus actuales planteamientos. Todo ello al margen de las necesidades y demandas de una población civil que, al menos durante la primera mitad de 2014, parece condenada a seguir sufriendo y muriendo.

•Capítulo 4•

Alepo: guerra sin fin a la vista



Capítulo elaborado por **Aitor Zabalgogeazkoa,**
Jefe de Misión de Médicos Sin Fronteras en Siria.

Siria es hoy el conflicto más letal en el mundo. Según estimaciones creíbles, han muerto al menos 120.000 personas. La cifra es comparable al número de muertos en Irak en los últimos diez años. El número de heridos multiplica por tres el de muertos. Expuestos a una violencia sin precedentes y a un sufrimiento difícil de describir, los sirios subsisten en una guerra que hoy en día no tiene visos de distensión alguna. En todo el año 2011, 5.000 murieron en las protestas contra el Gobierno de el Asad. El mismo número de personas muere ahora cada mes. Y cada día, otras 5.000 se exilian en los países vecinos. Más de 6 millones han sido desplazados forzosamente. Uno de cada cuatro sirios se han visto obligados a huir de sus hogares. Más de 9 millones de personas, en un país de poco más de 20 millones, necesitan ayuda para sobrevivir.

En la primera semana de noviembre, los pacientes atendidos por el equipo de Médicos Sin Fronteras en la ciudad norteña de Alepo son un perfecto espejo de la tragedia abrumadora que está sufriendo la población en Siria. En lo que fue un modesto centro de salud sin inaugurar, y ahora reconvertido en hospital de campaña, la farmacia y el sótano acogen una veintena de camas con los siguientes pacientes: un hombre de 106 años moribundo, algún que otro niño desnutrido y con sarampión, tres mujeres de parto, un médico que ha perdido la pierna, un prisionero desnutrido y tuberculoso con escasos 40 kilos de peso y un combatiente con tremendas heridas de guerra. Atendidos por un par de médicos: un hombre y una mujer que justo ha acabado los estudios. Todos y cada uno reflejan el devenir de la sociedad y los dilemas humanitarios en esta guerra feroz.

Cuando escribo estas líneas, el paciente anciano acaba de morir. Es ley de vida tras 106 años. El caso es que su longevidad, además de a su genética y a un estilo de vida austero, también se debía a un sistema de salud más o menos eficaz. Hoy no quedan más que los restos de un sistema que no es capaz de responder a las necesidades, ni a las agudas ni a las crónicas. De los 91 hospitales públicos del país, 55 han resultado dañados o destruidos. En noviembre de 2012, el hospital Dar Al Shifa de Alepo, notorio por atender a cientos de heridos, fue destruido después de repetidos ataques aéreos. El hospital público de Azzaz, inaugurado hace tan solo cinco años, fue destruido al ser escenario de una batalla en mayo de 2012. En julio de 2013, el hospital pediátrico Al Jabban tuvo que cambiar de ubicación después de haber sido alcanzado dos veces por fuego de artillería. A principios de septiembre de 2013, el hospital en Al Bab, fue bombardeado por la fuerza aérea, muriendo 9 pacientes y dos miembros del personal médico. En los últimos seis meses, los hospitales de MSF en Idlib y Alepo han sido alcanzados en, al menos, tres ocasiones por fuego desde aviones y otras tantas por artillería.

Antes del conflicto, Siria contaba con su propia industria farmacéutica. Hoy, esta industria está inutilizada o inaccesible. Como resultado del colapso farmacéutico, los medicamentos esenciales escasean. El bloqueo de los suministros médicos para que no pasen las líneas de frente hacia las zonas controladas por la oposición se suma al daño producido en la industria: la disponibilidad de medicamentos se ha reducido en un 70%. El país carece de muchos medicamentos y material médico incluyendo insulina, oxígeno, anestesia, líquidos por vía intravenosa y sueros. Ya no es posible el cuidado de las personas con diabetes, hipertensión, insuficiencia renal, infecciones pulmonares crónicas o enfermedades cardiovasculares. Dada la intensidad de los combates, la medicina ordinaria se ha postergado en favor de la cirugía de guerra. Pero las consecuencias indirectas del conflicto tienen un alcance inmediato mucho mayor del que se puede esperar. Esto hace que enfermedades antes crónicas y controladas ahora sean mortales. El caso de este hombre es una excepción. Muchos mayores mueren sin la más mínima dignidad y sin acceso a cuidados paliativos porque no pueden acceder a las medicaciones, o ni siquiera pueden ser trasladados a un centro de salud.

El médico amputado ha perdido la pierna por una complicación diabética, al no tener acceso a tratamiento. Habla castellano y, como muchos otros especialistas, está bien preparado. Los que han podido se han marchado a los países del Golfo Pérsico o a Europa, donde son apreciados como profesionales y sus familias están a salvo. Eso siempre que hayan conseguido sobrevivir a la última prueba que supone cruzar a Lampedusa en Italia, o a Grecia desde Turquía o a Libia en una embarcación abarrotada. A los sirios no solo les matan las balas y los misiles o las enfermedades crónicas fácilmente tratables y prevenibles:

las enfermedades infecciosas, como el sarampión o la leishmaniasis cutánea, están fuera de control. La leishmaniasis cutánea, en fase de erradicación hace tan solo tres años, está por todas partes entre los chavales de Alepo.

El paciente menor de 2 años está desnutrido —es cierto que no con la agudeza que se ve con demasiada frecuencia en África— , y tiene sarampión. Ni él ni sus hermanos han seguido los programas de vacunación regular en los últimos dos años. Los centros rurales de salud han dejado de recibir suministros y no tienen electricidad. El personal está ausente. Hasta la poliomielitis, erradicada en la zona desde 1999, ha vuelto a aparecer: una cepa procedente de una de las regiones donde el virus no está erradicado, Pakistán, ha terminado provocando un brote que amenaza a los niños de todos los países limítrofes, como Irak, Líbano, Egipto, Jordania, etc. Las dificultades políticas y logísticas para prevenir la expansión del brote son enormes y sus posibles consecuencias inmediatas, terribles y masivas.

Lo que es más que probable es que la alimentación de este niño se haya limitado a pan y té durante los últimos meses. Los civiles en numerosos barrios viven confinados, saliendo ocasionalmente de casas abarrotadas con sus familiares más cercanos que ya han perdido lo que tenían, y aterrorizados cada vez que van a comprar lo básico o a hacer cola en una distribución. La cobertura de vacunación fue del 95% antes de la guerra y se redujo a un optimista 45% en 2013. La hepatitis A, la fiebre tifoidea y la diarrea severa van en aumento. El riesgo de epidemias se ve reforzado por el desplazamiento forzado, el hacinamiento de familias bajo un mismo techo y la escasez de agua potable. En Alepo hay medio millón de desplazados en una zona de la ciudad donde se apiñan unos 2 millones de personas. En los últimos diez días no ha habido agua corriente en toda la ciudad porque no se podía poner en marcha la estación de bombeo por falta de fuel.

Ésta es la escena diaria en muchos de los barrios del este de Alepo controlados por la oposición o en el valle de Afrín, donde se refugian las decenas de miles de vecinos kurdos que huyeron de la ciudad en abril de este año. Paradójicamente, esta situación de asedio también se reproduce en zonas bajo control gubernamental: el oeste de Alepo tiene dificultades para conseguir alimentos frescos y hay pueblos de mayoría chií como Nubl y Zahara que llevan varios meses sin comunicación, debido al sitio al que son sometidos por fuerzas de la oposición armada.

Las mujeres parturientas tienen algo en común: no han podido realizar ninguna visita médica durante el embarazo. Las posibilidades de una complicación en el parto son muy altas. Y todas tienen prisa por parir y volver con los suyos. Resulta prácticamente imposible conseguir atención obstétrica de emergencia. Estas son las víctimas colaterales de la crisis. Muchas muertes "naturales" no están incluidas en las estimaciones de personas que mueren durante el conflicto.

La situación creada por el colapso del sistema de salud en zonas bajo control de la oposición se ha visto agravada por una inadecuada respuesta humanitaria, que no es capaz de cubrir el vacío creado. Los médicos han huido del país; entre quienes se han quedado, hay pequeños grupos de especialistas, residentes y cirujanos con poca o ninguna experiencia en cirugía de guerra. Hay dentistas haciendo intervenciones de cirugía, farmacéuticos tratando pacientes, jóvenes estudiantes que trabajan como enfermeros y albañiles que realizan operaciones de traumatología solo porque son capaces de enyesar.

El enfrentamiento en el sur de Alepo es feroz. El combatiente que ha llegado herido es el único superviviente de un grupo de ocho alcanzado por el ejército o los grupos paramilitares pro-gubernamentales. Después de estabilizarlo, habrá que referirlo a otro hospital de campaña donde no se encuentre con heridos de otras facciones. Los hospitales no se respetan y en ocasiones se han convertido en el lugar donde se ajustan las cuentas, tal y como pasó ayer en un hospital en Alepo y hace dos semanas en otro hospital de MSF.

El ejército ha bombardeado panaderías, escuelas y hospitales, y utiliza misiles para bombardear áreas densamente pobladas. Los ataques aéreos se suceden sin pausa sobre objetivos civiles de manera indiscriminada. Este equipo fue testigo del bombardeo de una cola del pan en Marea en agosto de 2012. Grupos paramilitares arrasan aldeas enteras y sacrifican a sus habitantes.

La oposición armada está bloqueando ciudades y barrios enteros. En las zonas bajo control de la oposición, las ejecuciones sumarias, las detenciones y los secuestros se suceden. Y siguen obstaculizando la distribución de una ayuda humanitaria que está despiadadamente ausente.

Los efectos de la guerra sobre los civiles se agudizan por la denegación de la ayuda humanitaria. Hay una gran discordancia entre la capacidad desplegada para lidiar con la crisis humanitaria y la magnitud de las necesidades. Las necesidades derivadas de los combates, la destrucción generalizada, el desplazamiento masivo de la población, el colapso de los servicios públicos y la escasez de productos de primera necesidad en los territorios controlados por la oposición es cada vez peor. Desde el comienzo de este año, menos de veinte convoyes de Naciones Unidas o del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) han logrado cruzar líneas de frente. Muy pocas organizaciones internacionales o humanitarias están operando en zonas de la oposición. Los bombardeos son particularmente intensos y violentos, y el riesgo de secuestro es alto. El despliegue de más ayuda está obstaculizado por la falta de financiación, por la naturaleza semi-clandestina de las operaciones y por la inseguridad reinante.

El joven tuberculoso y con 40 kilos se nos muere. Tenía menos de 25 años y se ha pasado los últimos meses de su vida encerrado en la prisión central de Alepo. La prisión central lleva meses sitiada, recibiendo comida en paracaídas y atacada por la oposición armada. Dentro resisten cientos de soldados y hasta 4.000 prisioneros. La Media Luna Roja Siria, con gran riesgo para sus voluntarios, ha sido capaz de introducir comida a cambio de la liberación de grupos pequeños de prisioneros. No fue capaz de explicar por qué había sido encerrado. Pero sí de contar que la prisión era un infierno sin comida, donde todos viven hacinados, las enfermedades infecciosas no tienen remedio y los ataques de la oposición y las represalias de los guardianes han matado a docenas de prisioneros.

En Siria trabajamos en el límite de nuestras capacidades y en los límites de nuestros principios, buscando espacio para trabajar en un lugar cada vez más complejo y peligroso. Los trabajadores humanitarios nos vemos obligados a negociar con un creciente número de facciones rebeldes para organizar la entrega de ayuda a los civiles sirios. En el Alepo bajo control de la oposición, es necesario negociar con 31 facciones diferentes, lo que hace el trabajo casi imposible. Desde el año 2006, MSF lleva reclamando al Gobierno sirio acceso a las poblaciones necesitadas de ayuda en los territorios bajo su control. Sin éxito. Negociamos con todas las partes en un conflicto, pero con el Gobierno sirio esto ha sido imposible por ahora.

Como no hemos podido obtener el permiso para trabajar, en 2011 comenzamos a apoyar las redes de colegas médicos con suministros a clínicas clandestinas, puestos médicos avanzados u hospitales de campaña, términos que no aciertan a expresar lo que son en realidad: la mayoría son sótanos ensangrentados y sucios, con apenas una docena de camastros, donde personal médico mal formado y aterrorizado hace todo lo posible para salvar a los heridos con poco equipo y suministros médicos limitados.

La cirugía, amputaciones y cesáreas sin anestesia son una realidad brutal en Siria. MSF se ha visto forzada a lanzar operaciones de ayuda desde los países vecinos en las zonas controladas por la oposición. Estas operaciones humanitarias están consideradas ilegales por el Gobierno sirio y están bajo amenaza. En los seis hospitales y las dos clínicas establecidos por MSF, los equipos realizan miles de consultas médicas y centenares de intervenciones quirúrgicas al mes, lo cual demuestra las enormes necesidades en las zonas donde somos capaces de trabajar.

Las operaciones de MSF son una gota en el océano, ya que las necesidades se expanden más allá de la capacidad de cualquier organización, y debido a que los obstáculos para la prestación de ayuda son enormes. Nuestra capacidad de movilidad es muy limitada debido a los controles, los bombardeos y la fluidez de las líneas de frente. Donde no podemos trabajar directamente, MSF da apoyo a 28 hospitales y 56 clínicas: todas ellas informan de una desesperada escasez de suministros esenciales debido a lo extremadamente difícil que resulta moverse.

La gente no se atreve a cruzar las líneas de frente para recibir atención médica. Las ambulancias son sistemáticamente atacadas, sobre todo de noche, al ser los únicos puntos con luz. Además, numerosos trabajadores

sanitarios han sido asesinados, detenidos, torturados o amenazados. Los voluntarios de la Media Luna Roja Siria han pagado un precio muy alto: 31 de ellos han sido asesinados desde 2011. Al menos otros 20 activistas, que principalmente se dedicaban a transportar medicinas y material médico a hospitales de campaña, han desaparecido o han muerto en el último año. Tres miembros del CICR fueron secuestrados el 13 de octubre en Idlib, y en el momento de escribir estas líneas siguen en manos de un grupo armado. Ambulancias y vehículos de transporte sanitario han sido destruidos.

Los trabajadores humanitarios también están siendo atacados por grupos de la oposición. El Dr. Muhammad Abyad, cirujano sirio de 28 años de edad que trabajaba para MSF en Alepo, fue asesinado el pasado 3 de septiembre. El 13 de noviembre el Dr. Munir Jamal, médico que ejercía de manera privada en Tal Rifat, fue encontrado muerto tras haber sido secuestrado cinco días antes. Otros 100 médicos han sido asesinados y al menos 600 han sido encarcelados.

Se han denunciado hasta 31 incidentes en los que muy posiblemente se han utilizado armas químicas. En la mañana del 21 de agosto de 2013, tres hospitales de la región de Damasco apoyados por MSF recibieron en menos de tres horas una avalancha de 3.600 pacientes con síntomas neurotóxicos. De esos pacientes, 355 habrían muerto. Los pacientes fueron tratados con atropina suministrada por MSF, utilizada para tratar los síntomas neurotóxicos. Estos hospitales reportan que no tienen más pacientes en tratamiento con patologías neurotóxicas, pero enfrentan enormes dificultades para obtener suministros básicos para continuar con los cuidados médicos. No es lógico que el acceso a las zonas sitiadas donde la gente se muere de hambre se permita a los inspectores de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), pero no a la ayuda humanitaria. No es razonable que el Gobierno sirio levante rápidamente obstáculos burocráticos para el personal de armas químicas, pero los imponga e intensifique para los grupos de ayuda. El temor a otro ataque de este tipo persiste a pesar del proceso de desmantelamiento del arsenal químico.

Tras el acuerdo alcanzado para el desmantelamiento del arsenal químico, Médicos Sin Fronteras pide que se sitúe en lo más alto de la agenda diplomática el incremento de la ayuda humanitaria, y que éste sea sustancial. Dada la multiplicidad de estados y actores no estatales implicados en el conflicto sirio, es imperativo que los Gobiernos ruso y estadounidense trabajen con sus respectivos aliados políticos en un acuerdo que facilite la llegada masiva de ayuda humanitaria allí donde sea necesaria. Nuestro llamamiento para romper el bloqueo al que está sometida la ayuda humanitaria no es un llamamiento para una intervención militar. En nuestra experiencia, las intervenciones militares son con frecuencia un fracaso o solo conducen a la agudización de las consecuencias de la guerra. Tal y como reconoce el Derecho Internacional Humanitario, debe permitirse tanto el acceso a la ayuda, como que los trabajadores humanitarios circulen libremente para llegar a los más necesitados.

Los gobiernos deberían dedicar a la ayuda humanitaria para los millones de víctimas de la violencia la misma energía diplomática que han demostrado a la hora de lograr un acuerdo sobre las armas químicas. Los efectos de las armas químicas tienden a matar rápidamente o a producir solo efectos temporales. Cuando se hace hincapié en el horror de las armas químicas, parece ignorarse a los que sufren una gran herida por una bala, granadas, bombas o quemaduras graves. La guerra es una carnicería, una carnicería que suele dejar a la víctima con vida. Las líneas rojas no hacen nada para resolver el indecible sufrimiento de millones de sirios. El mapa de Siria ya está lleno de líneas rojas que han destrozado la sociedad y la vida de la mayoría de las personas que la integran. Las potencias occidentales enmascaran su inercia diplomática con la retórica vacía de un embargo, pero no han logrado convencer al Gobierno ni a la oposición de la urgencia de una solución política, ni que abandonen su "solución militar", ni forzarles a la mesa de negociaciones.

Los gobiernos ruso e iraní deben utilizar sus lazos con las autoridades sirias para garantizar que las agencias humanitarias pueden acceder tanto a las zonas bajo su control como, cruzando las líneas del frente, a las zonas bajo control de la oposición. Damasco debe agilizar las exigencias administrativas que obstaculizan la distribución de ayuda humanitaria, tales como el cierre de las rutas de suministro, las restricciones de movimiento de los trabajadores humanitarios y otras trabas burocráticas. Además, el Gobierno debe respetar la imparcialidad y neutralidad de las estructuras médicas, y cesar los ataques contra estas últimas, el personal sanitario y los pacientes, así como facilitar la circulación de suministros y personal médico a través de las líneas del frente y las fronteras.

A su vez, los principales valedores de los grupos de la oposición, como Estados Unidos, Francia, Turquía, Arabia Saudí y Catar, deben garantizar que aquellos facilitan y respetan la provisión de ayuda humanitaria a través de las líneas del frente. Estos países deben asegurar que los grupos de la oposición a los que directa o indirectamente apoyan también se comprometen a no establecer más bases militares cerca de estructuras médicas, y que dejan de acosar, amenazar o atacar a personal médico y pacientes. La responsabilidad de permitir y respetar la ayuda humanitaria recae sobre todos los grupos armados, milicias y Estados implicados o con influencia en este conflicto. Los países vecinos deben mantener sus fronteras abiertas para permitir que la ayuda entre libremente en Siria y que los sirios que huyen del país buscando refugio puedan salir. Deben emprenderse todos los esfuerzos necesarios para asegurar que se pueda proporcionar ayuda de emergencia a la población.

No hay una solución política a la vista. La diplomacia está enfocada en los ataques de armas químicas en el este de Damasco y en el desmantelamiento del arsenal químico que está en manos del Gobierno sirio. Mientras tanto, los vecinos de esos barrios continúan soportando bombardeos a diario y el bloqueo les impide conseguir medicinas, comida o los útiles más básicos que necesitan para sobrevivir. Los acuerdos recientes sobre la eliminación de armas químicas entierran el problema más crítico: que la espiral de violencia no va a parar a corto plazo. Hay un fuerte contraste entre la intensa actividad diplomática en torno a las armas químicas y la ausencia de iniciativas para aumentar la ayuda para salvar la vida de la población siria. La muerte de decenas de miles de civiles por medios convencionales y la denegación de la ayuda humanitaria vital para millones de personas parece contar con una aceptación tácita. Ni tan siquiera existe el debate sobre lo que debería ser la preocupación internacional primordial: la supervivencia del pueblo sirio.

En veinte años de experiencia como trabajador humanitario, hace mucho tiempo que no era testigo de tal enconamiento y nivel de inquina. La desesperación y la rabia con la que nos reciben colegas médicos y trabajadores humanitarios solo se pueden definir como traumáticas. Desesperación por la inacción internacional y rabia por cómo las partes en guerra se comportan con su propia gente. La dedicación y el compromiso de doctores y voluntarios sirios superan el heroísmo. Para los trabajadores humanitarios, pocas cosas son más frustrantes que saber que la gente necesita desesperadamente ayuda, y no somos capaces de hacer más, no porque falte voluntad o capacidad, sino porque se nos impide hacerlo de manera segura.

Las partes en conflicto muestran un respeto nulo por las leyes de la guerra y las violaciones del Derecho Internacional Humanitario son constantes. Y todos se han involucrado en la matanza indiscriminada de combatientes y no combatientes por igual. El nivel de violencia es tal que hasta el líder de Al Qaeda, Ayman al Zawahiri, ha emitido directrices urgiendo a la contención e instando a limitar los ataques a otras sectas musulmanas y no musulmanas. Las conversaciones previstas en Ginebra se aplazan sistemáticamente, lo que asegura otro año, al menos, de barbarie. Siria, como parte del Levante musulmán, posee unas dimensiones simbólicas que son centrales al ideario colectivo de la región y a la política del mundo del Islam. El conflicto sirio está siendo terrible no solo por su letalidad, sino porque está desbordado su territorio. El enfrentamiento, directo o por delegación, entre suníes y chiíes se está enconando y tiene pocas perspectivas de cambiar; los crecientes enfrentamientos en Líbano e Irak son un ejemplo sangrante de ello.

Siria se ha convertido en una guerra de supervivencia. Ambos bandos creen que ceder ante el adversario equivale a cavar la propia tumba. Y ambos bandos tienen suficiente apoyo de sus aliados regionales e internacionales para mantener el conflicto vivo durante años. Esta crisis sin precedentes requiere un esfuerzo sin parangón para garantizar la ayuda humanitaria. Mes tras mes, miles de sirios mueren o son desplazados. Cualquier intento de respuesta a esta catástrofe debe priorizar un acuerdo sobre la ayuda humanitaria. Y la respuesta humanitaria debe incrementarse para hacer frente a las enormes necesidades. Las vidas de millones de sirios dependen de ello. Ellos deben ser la prioridad.

Referencias

Syria two years on: The failure of international aid so far. March 2013. Médicos Sin Fronteras. https://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/Informe_MSF%20Siria%20Dos%20Anos%20de%20conflicto.pdf

Let's us treat patients in Syria. Gro Hralem Bruntland. 16 September 2013. http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(13)61938-8/fulltext

Medical care under fire. May 2013. Dr Unni Karunakara, international president of Médecins Sans Frontières, Peter Maurer, president of the International Committee of the Red Cross. http://www.msf.org/article/medical-care-under-fire

Don't shoot the ambulance: Medicine in the crossfire. Jason Cone & Françoise Duroch. Fall 2013. World Policy Journal. http://www.worldpolicy.org/journal/fall2013/Medicine-in-Crossfire

.Anexos.

Anexos elaborados por **Celia Agulló Pastor**, investigadora del IECAH.

Anexo 1

Cronología de acontecimientos internacionales 2012

Para facilitar la ubicación de muchos de los acontecimientos a los que hace referencia el informe y, por tanto, su comprensión, incluimos esta cronología de los más relevantes del año 2012. Hacemos especial hincapié en aquellos con repercusión directa sobre la acción humanitaria y la construcción de paz, pero citamos también otros que, de modo colateral, guardan estrecha relación con ella.[1]

Dentro de cada mes, los acontecimientos están clasificados de acuerdo al siguiente criterio:

- Atentados
- Conflictos armados
- Desastres naturales y accidentes
- Guerra internacional en Afganistán
- Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
- Procesos de paz, negociaciones
- Protestas, manifestaciones, etc.
- Refugiados, desplazados e inmigración
- Revueltas árabes
- Violaciones de derechos humanos

1
Para la elaboración de esta cronología, se han utilizado, entre otras, las siguientes fuentes:

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (ECP), Alerta 2013! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, Barcelona: Icaria Editorial, enero 2013. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/13/alerta13e.pdf

Fisas, V. (2013). Anuario de procesos de paz. Icaria Editorial y Escola de Cultura de Pau (ECP), 2013. Disponible en: http://escolapau.uab.cat/img/programas/procesos/13anuarie.pdf

Guha-Sapir D.; Hoyois, P. y R. Below, (2012). Annual Disaster Statistical Review 2012: The Numbers and Trends. Brussels: CRED; 2013. Disponible en: http://cred.be/sites/default/files/ADSR_2012.pdf

Médicos Sin Fronteras (2013). Memoria 2012. Disponible en: https://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/MSF96-Memoria2012-CAST.pdf

2012

Enero

15

Alto el fuego en Birmania. El grupo armado de oposición KNU (Unión Nacional Karen) logra un acuerdo de alto el fuego con el Gobierno, convirtiéndose en una clara señal que pone de manifiesto que la paz puede llegar a la región tan devastada por la guerra civil.

24

Procesos de paz, negociaciones

La mayor entrega de armas en Assam, India. Aproximadamente 700 insurgentes de nueve grupos armados de oposición hacen entrega de sus armas ante el ministro de Interior indio, P. Chidambaram.

En este mismo mes

Conflictos armados

Reducción de episodios de violencia en India. La Policía de la región constata una considerable disminución de los episodios de violencia, con 190 incidentes, siendo la cifra más baja desde que dio comienzo la actividad de las organizaciones insurgentes en Jammu y Cachemira.

Febrero

06

Desastres naturales y accidentes

Sismo en Filipinas. Un sismo de magnitud 6,7 grados en la escala de Richter deja un balance de 113 víctimas mortales y aproximadamente 100 heridos en Cebú, Filipinas.

En este mismo mes

Refugiados, desplazados e inmigración

Huida de migrantes a Grecia. Los conflictos en Siria y Afganistán provocan la huida de numerosas personas que llegan a Grecia.

Marzo

13

Conflictos armados

Episodios violentos en Yemen. El conflicto armado en el norte de Yemen que enfrenta a los insurgentes al houthistas con las fuerzas de seguridad deja un balance de más de 200 víctimas mortales.

En este mismo mes

Refugiados, desplazados e inmigración

Refugiados somalíes en Etiopía. Finaliza la intervención de tratamiento de desnutrición aguda severa que en 2011 afectó a parte de la población infantil somalí en los campos de la región de Liben.

19

Conflictos armados

Inestabilidad y violencia en Sudán del Sur. Unas 900 personas fallecen como consecuencia de la ofensiva de las milicias de jóvenes Lou Nuer contra localidades pobladas por miembros de la comunidad Murle.

En este mismo mes

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en China Se registra un balance de 13,1 millones de personas afectadas en la región.

Conflictos armados

Escalada de violencia sin precedentes desde 2009 en el este de la República Democrática del Congo (RDC). El Gobierno lanza una ofensiva contra la rebelión del grupo armado Movimiento 23 de marzo (M23) apoyado por Ruanda, que provoca fuertes choques y causa el desplazamiento forzado de medio millón de personas, además de un número indeterminado de víctimas mortales, el incremento del uso de la violencia sexual como arma de guerra así como una oleada de saqueos.

Abril

08

Desastres naturales y accidentes

Alud en el norte de Pakistán. Alrededor de 135 personas mueren por una avalancha de nieve en la región montañosa de Cachemira.

11

Desastres naturales y accidentes

Terremoto en Indonesia. Un sismo de magnitud 8,9 grados en la escala de Richter deja un balance de 10 víctimas mortales.

Mayo

10

Revueltas árabes

Represión por parte de las fuerzas de seguridad en Siria. Aproximadamente 48 personas mueren en los últimos cuatro días a causa de la represión de las fuerzas de seguridad sobre los protestantes civiles. El balance total es de 800 víctimas y 350 detenidos.

15

Procesos de paz, negociaciones

Aprobada la ley Nº 2012 en Colombia. Se aprueba la ley Nº 2012, denominada Marco Legal para la Paz, que otorga beneficios a quienes hayan dejado las armas, incluyendo a los que hayan cometido delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra.

21

Atentados

Ataques en Sanaa, Yemen. En respuesta a la ofensiva gubernamental, AQPA protagoniza el mayor atentado perpetrado en Sanaa, provocando el fallecimiento de más de 100 soldados.

En este mismo mes

Refugiados, desplazados e inmigración

Desplazados en Darfur, Sudán. Diferentes organizaciones humanitarias encuentran cada vez más difícil acceder a las poblaciones afectadas por el conflicto en Darfur (Sudán). Aproximadamente, hay 1,7 millones de desplazados internos en la región.

Junio

11

Desastres naturales y accidentes

Sismo en Afganistán. Con epicentro en Nahrin, en el noreste del país asiático, el seísmo provoca la muerte de 75 personas y 13 heridos, la mayoría por deslizamientos causados por el movimiento sísmico.

13

Atentados

Atentados en Bagdad. Una serie de ataques, la mayoría perpetrados en Bagdad, deja un balance de más de un centenar de víctimas mortales. Es la jornada más cruenta desde las retiradas de las tropas de Estados Unidos.

15

Conflictos armados

Conflicto palestino – israelí. Durante la segunda quincena de junio tiene lugar la peor escalada de violencia entre Hamas e Israel en más de un año, ya que el grupo islamista participa en la respuesta a un ataque israelí sobre Gaza que causa el fallecimiento de 10 palestinos.

22

Procesos de paz, negociaciones

Aprobación de un borrador de Constitución en Somalia. Los principales actores clave del proceso de paz de Somalia se reúnen en Nairobi para aprobar un borrador de Constitución una vez que el borrador inicial elaborado por la Independent Federal Constitution Commission (IFCC) fuera revisado y enmendado.

Desastres naturales y accidentes

Ola de frío en Perú. Una ola de frío en Perú deja un balance de 252 víctimas mortales.

27

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en Bangladesh. Las inundaciones en el país han afectado a cerca de 5 millones de personas, en especial, aquellas que se encuentran en las regiones costeras. Más de 115.000 viviendas han sufrido daños importantes así como 30.000 hectáreas de cultivos se han visto gravemente afectadas por el agua.

En este mismo mes

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en China. Se registra un balance de 17,4 millones de personas afectadas en la región por las inundaciones

Guerra internacional en Afganistán

Balance de los seis primeros meses en Afganistán. Los elevados índices de violencia y el impacto sobre la sociedad civil caracterizan la situación del país. La UNAMA afirma que, durante los primeros seis meses y como consecuencia del conflicto armado, ha habido 1.145 muertes de civiles y 1.954 personas han resultado heridas (15% menos de víctimas con respecto al mismo periodo en 2011).

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)

Desnutrición en Níger. Un pico de malaria más prematuro y prolongado causa un importante incremento del número de niños desnutridos que son ingresados con malaria severa y tratados de forma hospitalaria. Una encuesta de mortalidad retrospectiva realizada por MSF en los distritos de Madaoua y Bouza revela una tasa de mortalidad en menores de 5 años de 7 fallecimientos por 10.000 niños al día; el triple del umbral de emergencia. Más de la mitad de las muertes fueron provocadas por la malaria.

Julio

08

Desastres naturales y accidentes

Inundaciones en Rusia. Las inundaciones al sur del país dejan un balance de 172 víctimas mortales. Dicha catástrofe ha causado, además, la interrupción del tráfico ferroviario y marítimo, con más de 12.000 personas afectadas.

23
Desastres naturales y accidentes
Inundaciones en China. Las inundaciones en la región dejan un balance de 151 víctimas mortales y más de 6 millones de personas afectadas.
Atentados
Oleada de violencia en Irak. 29 ofensivas en 19 ciudades de Irak provocan la muerte de 115 personas y cientos de heridos.

En este mismo mes

Conflictos armados
Oleada de violencia en Assam, India. Se produce una grave oleada de violencia comunitaria entre población indígena de etnia bodo y población musulmana causando la muerte de alrededor de 110 personas y obliga a entre 300.000 y 400.000 a desplazarse de sus hogares.
Grave deterioro de la situación de seguridad en Siria. Los diversos enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y milicias progubernamentales con grupos armados insurgentes dejan un balance de 200 víctimas mortales en Tremseh.

Agosto

01
Procesos de paz, negociaciones
Constitución provisional en Somalia. La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) aprueba la Constitución provisional de Somalia.

07
Desastres naturales y accidentes
Ciclón tropical "Haikui" en China. La llegada de la tormenta tropical "Haikui" deja un balance de 6 millones de personas afectadas.

11
Desastres naturales y accidentes
Terremoto en la República Islámica de Irán. Irán sufre un terremoto de 7,2 grados en la escala de Richter y provoca la muerte de 306 personas y alrededor de 3.000 heridos.

17
Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
Brotes de Ébola en RDC. El Ministerio de Salud de la República Democrática del Congo (RDC) notifica a la Organización Mundial de la Salud (OMS) un brote de fiebre hemorrágica de Ebola en las zonas sanitarias de Isiro y Dungu de la provincia Orientale. Se notifican 10 casos sospechosos y 6 de ellos mortales.

25
Procesos de paz, negociaciones
Firma de acuerdo de paz en la República Centroafricana. El grupo armado CPJP (Convention des Patriots pour la Justice et la Paix) y el Gobierno, aunque cabe destacar que una escisión de dicho grupo desencandenó una rebelión.

En este mismo mes

Atentados
Ola de ataques en Filipinas. Una oleada de ofensivas que lleva a cabo el BIFF (Bangsamoro Islamic Freedom Fighters) deja un balance de 80 víctimas mortales y el desplazamiento de entre 25.000 y 50.000 personas.
Conflictos armados
Grave deterioro de la situación de seguridad en Siria. Los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y milicias progubernamentales con grupos armados insurgentes causan el fallecimiento de 300 personas en Daraya.

Septiembre

07
Desastres naturales y accidentes
Terremoto en China. El suroeste de la provincia china de Yunnan sufre un seísmo que causa la muerte de 81 personas y deja un balance de 800 personas heridas.

12
Conflictos armados
Oleada de violencia en Turquía (sudeste). Aumenta la tensión en Turquía por la huelga de hambre mantenida por cerca de 700 presos kurdos en diversas prisiones turcas, en demanda del fin del aislamiento del líder del PKK, Abdullah Öcalan.

27
Procesos de paz, negociaciones
Acuerdo entre Sudán y Sudán del Sur. Sudán y Sudán del Sur logran llegar a un acuerdo parcial en materia de seguridad y relaciones económicas, bajo los auspicios del Panel de Implementación de Alto Nivel de la UA.

En este mismo mes

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
Suministro de ayuda humanitaria en Sudán del Sur. La llegada de nuevos refugiados de Sudán, las inundaciones estacionales, la falta de seguridad alimentaria y los desplazamientos internos agravan los problemas humanitarios de la región. Dada la difícil situación que afronta la región, 2,5 millones de personas reciben ayuda humanitaria.
Refugiados, desplazados e inmigración
Desplazamiento por el conflicto en Yemen. La cifra de desplazados por el conflicto en el norte asciende a 324.000 personas.

Procesos de paz, negociaciones
Israel – Palestina. Abbas solicita a la Asamblea General de Naciones Unidas que conceda a Palestina el estatus de Estado no-miembro en la organización.

Octubre

12

Desastres naturales y accidentes
Inundaciones en Pakistán desde agosto. La Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) calcula en 5 millones el número de personas afectadas por las inundaciones monzónicas paquistaníes de Sindh, Punjab y Baluchistán. Asimismo, se registra un balance de 480 víctimas mortales.

15

Procesos de paz, negociaciones
Acuerdo de paz en Filipinas (Mindanao – MILF). El Gobierno y el MILF (grupo rebelde musulmán de Filipinas) firman un acuerdo de paz histórico, así como la inexistencia de choques significativos entre las partes durante 2012 hacen que la disputa entre el MILF y el Gobierno no se considere como conflicto armado.

En este mismo mes

Procesos de paz, negociaciones
Mediación entre Sudán y Sudán del Sur. El Consejo de Paz y Seguridad de la UA adopta por unanimidad llevar a cabo una mediación con el objetivo de resolver el contencioso de Abyei, que enfrenta a Sudán y Sudán del Sur.
Acuerdo de paz entre el Gobierno indio y de Assam
El Gobierno indio y el Gobierno de Assam firman un acuerdo de paz con las dos facciones del grupo armado de oposición DHD (Dima Halim Daoga).

Noviembre

05

Desastres naturales y accidentes
Inundaciones en Nigeria desde julio. Aproximadamente 363 personas mueren y otras 2,1 millones abandonan sus hogares a causa de las graves inundaciones acaecidas en Nigeria desde principios de julio en el sur del país. Hay unas 7 millones de personas afectadas, de las cuales 18.282 han resultado heridas como consecuencia directa de las riadas.

07

Desastres naturales y accidentes
Terremoto en Guatemala. Un terremoto de magnitud 7,5 en la escala de Richter sacude el país y provoca la muerte de al menos 48 personas y 23 desaparecidos. Las autoridades locales distribuyen 16.000 kits de emergencia entre la población y movilizan a más de 2.000 soldados para ayudar en las tareas de rescate y asegurar el orden público. Constituye el mayor terremoto en la zona desde 1976.

29

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
Mejora de estatus de Palestina. Palestina logra una mejora en su estatus, al ser reconocida por Naciones Unidas como Estado observador, por 138 votos a favor, 9 en contra y 41 abstenciones. Diversas organizaciones humanitarias llevan a cabo programas psicosociales y médicos en Jerusalén Este y en Hebrón para todas las personas afectadas por traumas provocados por el conflicto.

Diciembre

05

Desastres naturales y accidentes
Ciclón tropical "Bopha" en Filipinas. Las inundaciones y los deslizamientos de tierra, además de los vientos sostenidos a 210 km/hora causan el tifón "Bopha", de categoría 5, dejando un balance de más 1.901 víctimas mortales, 6 millones de personas afectadas y 850 desaparecidos.

10

Conflictos armados
Rebelión en la República Centroafricana. Un conjunto de facciones de los grupos UFDR, CPSK, CPJP, llamada Séleka, empiezan una rebelión tomando el control de varias localidades de la región y amenazando con derrocar al presidente François Bozizé si no implementaba el acuerdo de paz suscrito en 2007. Como consecuencia, dichos ataques provocan desplazamientos masivos a localidades vecinas.

24

Desastres naturales y accidentes
Ola de frío en India. Una ola de frío deja un balance de 249 víctimas mortales en el norte de la región.

En este mismo mes

Otros (informes, datos, estadísticas, etc.)
Despliegue de MISMA en Malí. La ONU aprueba el despliegue de la Misión Internacional de Apoyo a Malí bajo Liderazgo Africano (MISMA, por sus siglas en francés), subrayando la necesidad de hacer esfuerzos

para lograr una reconciliación política, el entrenamiento del Ejército y la celebración de elecciones.

Revueltas árabes

Oleadas de violencia en Libia. Pese a que se redujo la intensidad del conflicto respecto a 2011 en Libia, los enfrentamientos continúan en un escenario muy inestable y dejan un balance de más de 580 víctimas mortales, en paralelo al desarrollo del proceso de transición en la zona tras derrocar a Gadafi.

Conflictos armados

Enfrentamientos en Kenia. Las disputas entre milicias de las comunidades Pokomo y Oromo en la región del río Tana desde mediados de agosto provocan la muerte de 120 personas y el desplazamiento de 30.000.

Violencia sectaria en Pakistán (Baluchistán). La provincia paquistaní de Baluchistán sigue afectada por los enfrentamientos entre la insurgencia nacionalista baluchi y las fuerzas de seguridad, dejando un balance de entre 600 y 900 víctimas mortales entre miembros de las fuerzas de seguridad, insurgentes y población civil.

Enfrentamientos en Sudán. Continúan los enfrentamientos en las regiones de Kordofán de Sur y Nilo Azul entre las Fuerzas Armadas sudanesas y el grupo armado SPLM-N, que provocan el desplazamiento forzado de 908.000 personas desde la escalada de enfrentamientos en 2011. Mueren 142 personas en Kordofán y 41 en Nilo Azul.

A lo largo del año

Desastres naturales y accidentes

Sequía en Kenia. 3,8 millones de personas se han visto afectadas a lo largo del año 2012 por una de las peores sequías desde hace 60 años.

Conflictos armados

Violencia de alta intensidad en Pakistán. Más de 2.600 personas mueren a lo largo del año en el marco del conflicto armado que enfrenta a las tropas paquistaníes con la insurgencia talibán en diversas zonas del país.

Escalada de violencia en Yemen Los enfrentamientos entre AQPA y las fuerzas de seguridad yemeníes y algunas tribus locales registran un considerable incremento durante 2012, con 1.300 víctimas mortales y más de 250.000 desplazados.

Balance de víctimas mortales en Siria. El balance de personas fallecidas desde el comienzo de la contestación oscila entre las 40.000 (según datos de las ONG locales) y 60.000 (según cifras de la ONU).

Desplazamientos internos y refugiados en Siria. Según datos de ACNUR, se registran un total de 612.000 personas como refugiadas en los países vecinos a Siria y 2,5 millones de desplazados internos.

Anexo 2

Datos generales sobre desastres naturales desglosados por regiones en 2012



Los diez desastres más importantes de 2012 por número de víctimas mortales

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

Suceso	País	Nº de víctimas mortales
Ciclón tropical (Bopha), diciembre	Filipinas	1.901
Inundaciones, agosto - octubre	Pakistán	480
Inundaciones, julio - octubre	Nigeria	363
Terremoto, agosto	República Islámica de Irán	306
Ola de frío, junio	Perú	252
Ola de frío, diciembre	India	249
Inundaciones, julio	Rusia	172
Ola de frío, diciembre	Rusia	170
Inundaciones, julio	República Popular China	151
Alud, abril	Pakistán	135
Total		**4.179**



Los diez desastres más importantes de 2012 por número de afectados

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

Suceso	País	Afectados (en millones)
Inundaciones, junio	República Popular China	17,4
Inundaciones, abril	República Popular China	13,1
Inundaciones, julio – octubre	Nigeria	7,0
Ciclón tropical (Bopha), diciembre	Filipinas	6,2
Ciclón tropical (Haikui), agosto	República Popular China	6,0
Inundaciones, junio	Bangladesh	5,1
Inundaciones, agosto - octubre	Pakistán	5,0
Inundaciones, agosto	Filipinas	4,5
Ciclón tropical, agosto	República Popular China	3,8
Sequía	Kenia	3,8
Total		**72,0**

f3

Los diez desastres más importantes de 2012 por cuantía de daños

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.

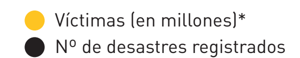
Suceso	País	Daños (en 2012 en miles de millones US$)
Ciclón tropical (Sandy), octubre	Estados Unidos	50,0
Sequía, junio	Estados Unidos	20,0
Terremotos, mayo*	Italia	15,8
Inundaciones, julio	República Popular China	8,0
Tornado, mayo	Estados Unidos	5,0
Tormenta intensa, abril	Estados Unidos	4,5
Tormenta intensa, junio	Estados Unidos	4,0
Tormenta, mayo	Estados Unidos	3,4
Inundaciones, abril	República Popular China	2,5
Inundaciones, agosto	Pakistán	2,5
Total		**115,7**

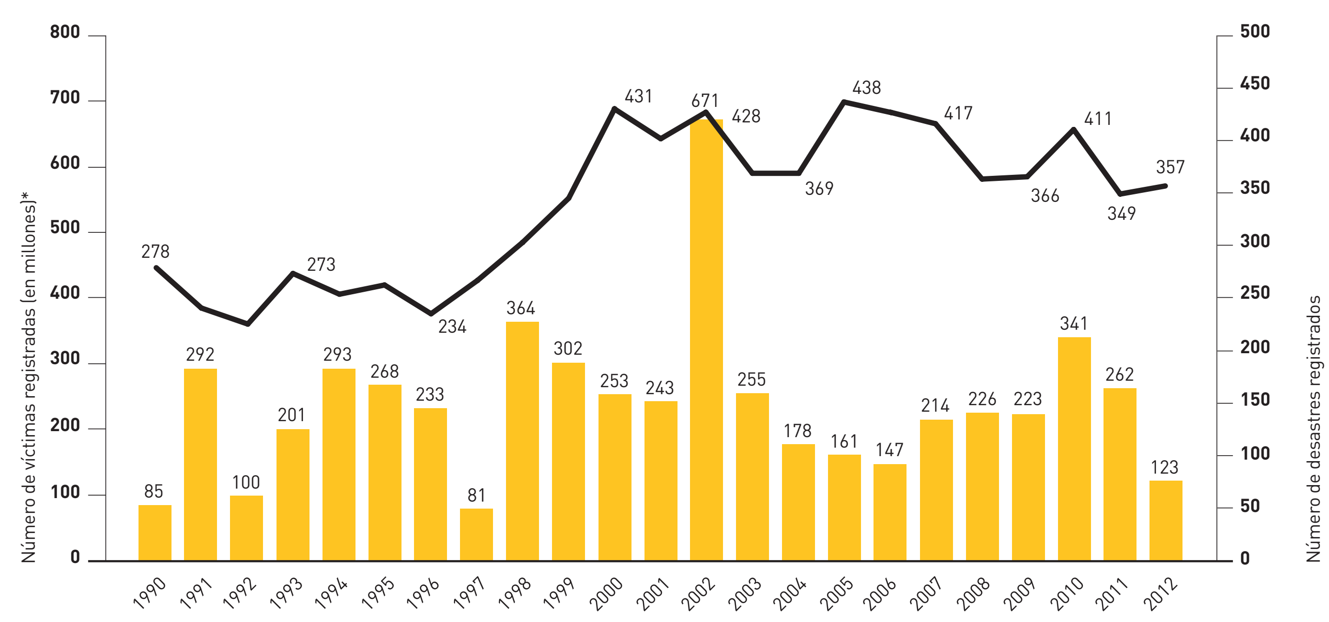
* Incluye ambos terremotos, los acontecidos los días 20 y 29 de mayo.

f4

Tendencias en desastres y víctimas

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.



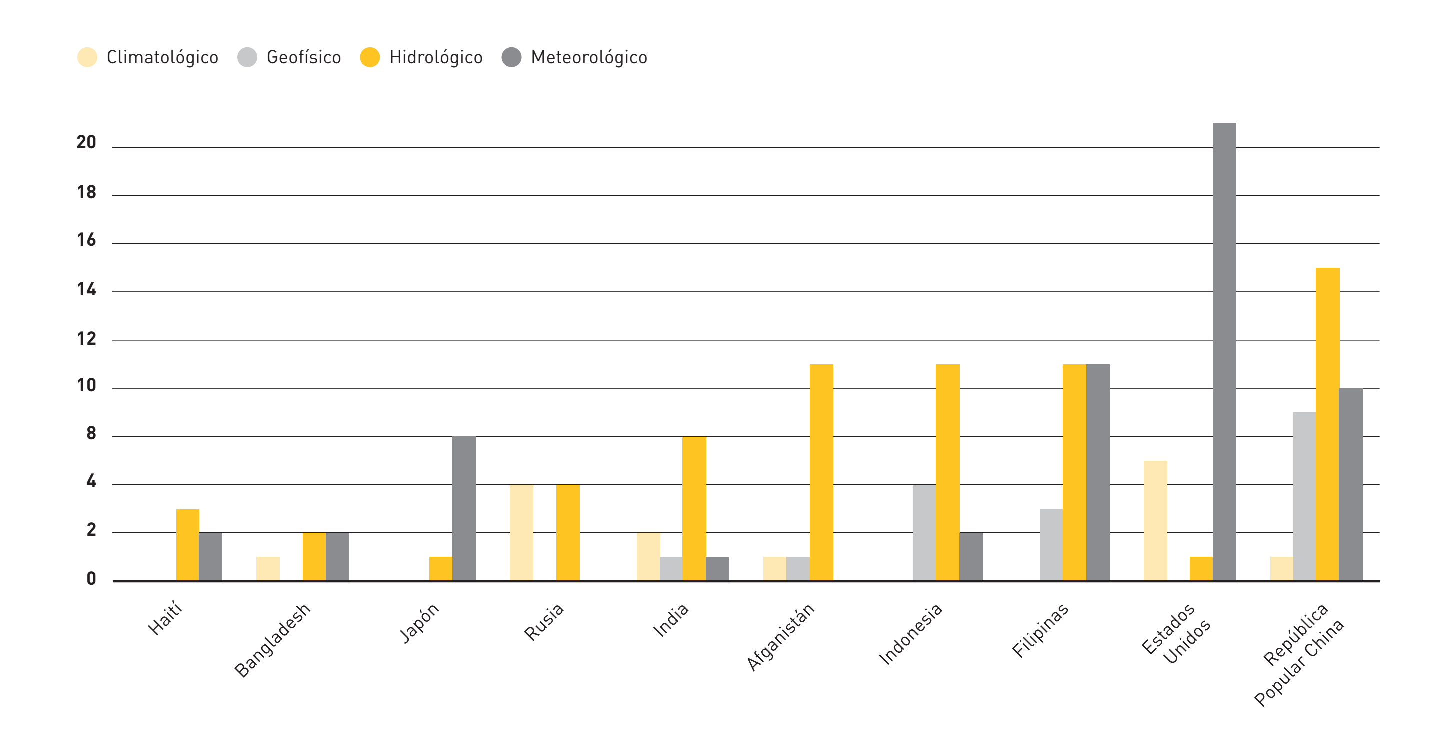


* Víctimas: suma del total de los fallecidos y damnificados.



Los diez países más afectados por número de desastres registrados en 2012

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CRED.



Tipo de desastre	Haití	Bangladesh	Japón	Rusia	India	Afganistán	Indonesia	Filipinas	Estados Unidos	República Popular China	Total
Climatológico	0	1	0	4	2	1	0	0	5	1	14
Geofísico	0	0	0	0	1	1	4	3	0	7	16
Hidrológico	3	2	1	4	6	9	9	9	1	13	57
Meteorológico	2	2	6	0	1	0	2	9	19	8	49
Total	**5**	**5**	**7**	**8**	**10**	**11**	**15**	**21**	**25**	**29**	**136**

Diseño gráfico: www.dfeijoo.com





Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Hermanos García Noblejas,
nº 41 Bis, 2ª planta
28037 Madrid
T 91 377 30 09
e-mail sede@iecah.org

www.iecah.org

En colaboración con:

